

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**MAESTRÍA EN DERECHO DEL TRABAJO**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**“EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y SUS EFECTOS EN  
LOS CONFLICTOS COLECTIVOS”**

**MAGÍSTER ANTONIO LOAIZA BATISTA**  
**C.I.P. 8-238-2483**

**DIRECTORA: DRA. ANTONIA RODRIGUEZ DE ARAÚZ**

**Trabajo de Graduación de Maestría**  
**En Derecho del Trabajo**

**PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**2018**

## Índice General

<u>Dedicatoria</u> .....	v
<u>Agradecimiento</u> .....	vii
<u>Introducción</u> .....	viii

### CAPÍTULO I

#### ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

<u>1.1. Situación actual del problema</u> .....	1
<u>1.2. Justificación</u> .....	5
<u>1.3. Objetivo de la investigación</u> .....	7
<u>1.3.1. Objetivos generales</u> .....	7
<u>1.3.2. Objetivo específico</u> .....	7
<u>1.4. Hipótesis de la Investigación</u> .....	8

### CAPITULO II

#### MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

##### EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

<u>2.1. Antecedentes</u> .....	9
<u>2.1.1. En General</u> .....	9
<u>2.1.2. En nuestra legislación</u> .....	11
<u>2.2. Naturaleza Jurídica</u> .....	194
<u>2.2.1. Concepto</u> .....	19
<u>2.2.2. Objeto y finalidad</u> .....	2019
<u>2.3. Generalidades</u> .....	1419
<u>2.4. Características</u> .....	19
<u>2.4.1. Elementos</u> .....	1920
<u>2.4.2. Materia susceptible de impugnación mediante la acción de Amparo</u> .....	21
<u>2.4.2.1. Actos administrativos</u> .....	21
<u>2.4.2.2. Resoluciones judiciales</u> .....	22
<u>2.4.2.3. Actos de particulares cuando ejerzan funciones públicas</u> .....	22
<u>2.4.2.4. Actos del Órgano Legislativo</u> .....	23
<u>2.5. Materia no susceptible de impugnación mediante la acción de Amparo</u> .....	24
<u>2.5.1. Leyes o actos con fuerza de Ley</u> .....	24

<u>2.5.2. Decisiones jurisdiccionales emitidas por la Corte Suprema de Justicia en cualquiera de sus Salas.....</u>	25
---	----

<u>2.5.3. Decisiones jurisdiccionales del Tribunal Electoral.....</u>	26
---	----

### CAPÍTULO III

#### LA ACCIÓN DE AMPARO EN MATERIA LABORAL

<u>3.1. Fundamento Legal.....</u>	27
<u>3.2. Los Partes en la Acción de Amparo en lo laboral .....</u>	28
<u>3.2.1. El Demandante .....</u>	28
<u>3.2.1.1. El Trabajador.....</u>	28
<u>3.2.1.2. El Empleador .....</u>	30
<u>3.2.2. El Demandado .....</u>	32
<u>3.3. Competencia .....</u>	363
<u>3.4. Dificultades en el ejercicio de la acción de Amparo.....</u>	336

### CAPÍTULO IV

#### EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES SOBRE LOS PLIEGOS DE PETICIONES SEGÚN LA JURISDICCIÓN PANAMEÑA

<u>4.1. Consideraciones Previas .....</u>	38
<u>4.1.1. Conflictos colectivos .....</u>	41
<u>4.1.2. Procedimiento .....</u>	42
<u>4.2. Efectos de la acción de Amparo en la tramitación del pliego de peticiones.....</u>	51

### CAPÍTULO V

#### JURISPRUDENCIA

<u>5.1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Pleno), 3ª de lo Contencioso Administrativo y Laboral, 8 de Octubre de 2001 (caso Amparo de garantías constitucionales de la Corte Suprema de Justicia - Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral -, de 08 de Octubre de 2001) .....</u>	63
--	----

<u>5.2. ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR BILFINGER + BERGER DE PANAMÁ, S. A. CONTRA EL JEFE DE RELACIONES DE TRABAJO, DEPARTAMENTO DE RELACIONES DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO. PONENTE: JORGE FEDERICO LEE. PANAMÁ, ONCE (11) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).....</u>	pág. 86
--	---------

<u>5.3. ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL LICENCIADO SIXTO ÁBREGO CAMAÑO EN REPRESENTACIÓN DE OSIRIS ALVARADO DE CEDEÑO CONTRA LA</u>	
--	--

<u>ORDEN DE HACER S/N DE 30 DE MARZO DE 2006 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE JULIO DE DOS MIL SEIS (2006).</u> .....	94
<u>5.4. AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES FORMALIZADO POR EL APODERADO JUDICIAL DE ABDIEL JESÚS MENESES, EN CONTRA DEL ACTA DE OBSERVACION AL PLIEGO PROFERIDO POR OSVALDO VILLARREAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE RELACIONES DE TRABAJO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL. PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE ABRIL DE DOS MIL CUATRO (2004).</u> .....	pág. 101
<u>5.5. AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICDO. RAFAEL SOLANO G. EN REPRESENTACIÓN DE RICARDO FERNÁNDEZ CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN S/N CALENDADA EL 9 DE OCTUBRE DE 1995. DICTADA POR EL DIRECTOR REGIONAL DE TRABAJO DE COLÓN SAN BLAS Y DARIÉN. MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MANUEL FAÚNDES. PANAMÁ, CATORCE (14) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).</u> .....	Pág. 108
<u>5.6. APELACIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICENCIADO FERNANDO OVALLE DELGADO EN REPRESENTACIÓN DE ROBIN EDUARDO SZCZUR ROVIRA CONTRA LA DIRECTORA REGIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL DE CHIRIQUÍ. - PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE OCTUBRE DE DOS MIL DIEZ (2010).</u> .....	pág. 120
<u>5.7. APELACIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR FLORENCIO YANGUES SUIRA CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA NOTA NO. 111 D.R.T.D.L.V. 08 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2008 PROFERIDA POR EL DIRECTOR DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL DEL DISTRITO DE SANTIAGO, PROVINCIA DE VERAGUAS. PONENTE: JERÓNIMO E. MEJIA E. - PANAMÁ, CINCO (05) DE OCTUBRE DE DOS MIL NUEVE (2009).</u> .....	pág. 125
<u>5.8. ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR SANTANDER TRISTAN DONOSO EN REPRESENTACION DE AIRE SI, S.A. CONTRA LA RESOLUCION S/N DE 5 DE AGOSTO DE 2002 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL. MAGISTRADO PONENTE: ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ. PANAMA, TREINTA Y UNO (31) DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS (2002).</u> .....	pág. 132
<u>5.9. ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALFREDO CHUNG BATISTA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ULISES ANEL ARROYO Y CARLOS SAAVEDRA GONZÁLEZ, CONTRA LA ORDEN DE NO HACER CONTENIDA EN LA NOTA NO.522-DGT-15 DE 28 DE AGOSTO DE 2015, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE NOVIEMBRE DOS MIL QUINCE (2015).</u> .....	pág. 151
<u>Conclusiones.</u> .....	157
<u>Recomendaciones.</u> .....	161
<u>Reflexión Final</u> .....	164
<u>Bibliografía</u> .....	166
<u>Anexos</u> .....	170
<u>Convenio 87 OIT</u> .....	171

A mi Padre, Francisco (q.e.p.d.), por ser siempre una fuente de inspiración, y aun cuando ya no se encuentra físicamente con la familia, es quien ha sido mi modelo a seguir como profesional del derecho;

A mi querida madre, Edda, quien siempre me ha inculcado con sus oraciones y su buen juicio, a confiar en Dios y a tener fortaleza en todo momento especialmente en las adversidades;

A mis hermanos, Francisco y Ángela, quienes en todo momento han sido motivadores para culminar este nuevo reto profesional con su apoyo permanente transmitiéndome seguridad y confianza;

A mis sobrinos Jesús Emanuel, Airam Katherine, Andrea Alexandra y Francisco, para que siempre pongan empeño en sus metas trazadas y les sirva de ejemplo, que hay que ser constante para lograr el éxito;

A mi Ángel custodio y los Arcángeles San Miguel, San Rafael, San Gabriel y San Uriel por su compañía y protección;

Y sobre todo a Jesús de la Misericordia, que con sus dos rayos, me ha acompañado en este caminar junto a la Virgen María, otorgándome el intelecto y la tenacidad necesaria para poner en claro mis ideas, logrando culminar el presente trabajo que me permite mejorar profesional y académicamente.

A la Doctora Antonia Rodríguez de Arauz , por su dirección en el desarrollo de esta tesis de maestría, su orientación, paciencia y atinados consejos que siempre atesoraré y he puesto en práctica en el desempeño de mi carrera como docente y profesional del derecho;

A todas las personas que de una forma u otra contribuyeron a la culminación de esta meta profesional y académica.

Con el presente trabajo de graduación titulado: “El Amparo de Garantías Constitucionales y sus efectos en los Conflictos Colectivos de Trabajo”, para optar por el Título de Maestría en Derecho del Trabajo, pretendo resaltar la importancia de la incidencia que tienen los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, Pleno, cada vez que señala a las autoridades administrativas de trabajo que no deben ceñirse solamente a lo expresado en el Código de Trabajo sobre la manera de recibir los pliegos de peticiones e inclusive argumentando que al recibirlo hay que verificar la información que estimen conveniente antes de iniciar el procedimiento de conciliación, efectuando otras diligencias que no se encuentran contemplada en las normas que regulan la negociación.

A continuación de manera sucinta procederemos a explicar los capítulos que componen la presente investigación, a saber:

El Capítulo Primero es relativo a los Aspectos Generales, explicamos puntos relacionados a la investigación tales como, situación actual del problema, su justificación, objetivos de la investigación y sus hipótesis.



En el Capítulo Segundo titulado El Amparo de Garantías Constitucionales, pretendemos establecer su marco conceptual y teórico, antecedentes de la figura jurídica en general y en nuestra legislación; entre ellas, las características, elementos; su naturaleza jurídica y concepto, explicando su objeto y finalidad y aquellos actos que son o no son susceptibles de impugnación mediante la acción de Amparo.

El Capítulo Tercero, trata sobre La Acción de Amparo en Materia Laboral, abordamos su competencia, fundamento legal, las partes y sus dificultades.

El Capítulo Cuarto nombrado El Amparo de Garantías Constitucionales sobre Los Pliegos de Peticiones según la Jurisdicción Panameña, se realiza una serie de consideraciones relacionadas a los conflictos colectivos laborales y su procedimiento; además de los efectos que tienen las decisiones sobre las acciones de amparo, en la tramitación de los pliegos de peticiones.

Finalmente en el Capítulo Quinto que versa sobre JURISPRUDENCIA, se analizan algunos de los fallos que se han presentado y estudiado en este trabajo de investigación.

Importante

**Por favor no borres esta hoja y significado porque es el intercambio de fase de numero romano a numero normales es una codificación que realice trabaja sobre este modelo para que no tengas que pasar parte o parte los números.**

..I

## **1.1.Situación actual del problema.**

Como planteamiento del problema objeto de la presente investigación es necesario definir, ¿cuáles son los efectos que en materia jurídico laboral se producen al aplicar los argumentos y decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al resolver las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales, que guardan relación con las normas del Código de Trabajo, que versan sobre el manejo de los conflictos colectivos?

Los conflictos colectivos de trabajo conforme al artículo 417 del ordenamiento jurídico laboral panameño, pueden ser de dos tipos:

1. Jurídicos o de derecho
2. Económicos o de intereses.

En los conflictos colectivos jurídicos, la controversia radica en la interpretación o aplicación de una norma contenida en la Ley o cualquier otro instrumento jurídico o de derecho e inclusive la costumbre, mientras que los económicos o de intereses, denominados igualmente reivindicativos, van encaminados, entre otros, a mejorar los beneficios existentes a favor de los trabajadores consagrados en la ley, convención colectiva, contratos individuales, prácticas de las empresas.

Para establecer cuándo nos encontramos frente a un conflicto individual o colectivo de trabajo, se deben tomar en consideración tres aspectos, a saber:

1. La calidad de las partes
2. El objeto
3. El procedimiento, este último con mayor importancia que los otros dos.

Es importante señalar que la Ley preceptúa, entre otros aspectos, que un conflicto procede de manera colectiva, cuando se fundamenta en infracciones a las disposiciones legales vigentes, de forma generalizada y reiterada, siendo que la falta de acuerdo puede llevar a la declaratoria de huelga, tal cual lo indica el artículo 480 del Código de Trabajo al establecer de manera prístina, algunos de los objetivos de la huelga.

Por otra parte, el artículo 433 del texto legal en comento, manifiesta que no podrá rechazarse un Pliego de Peticiones, de existir defectos en el pliego al momento de recibirlo, ya que el Director General o Regional de Trabajo, está en la obligación de señalarlos en ese instante, a fin de que los trabajadores los subsanen de manera inmediata. Luego se tiene que levantar un acta, con copia autenticada, la que debe ser entregada a los interesados. Si estos deciden retirar el pliego para subsanar y presentarlo posteriormente, se dejará constancia de esta situación en el acta; entendiéndose que el conflicto se planteará, una vez se reciba el pliego en debida forma.

De igual manera se establecen sanciones para el funcionario que infrinja lo indicado en el artículo 433 antes citado y se precisa un término de dos (2) días siguientes al recibo del pliego, para notificar a la parte empleadora, ya sea el dueño, representante legal o cualquier otra persona que ejerza las funciones de dirección o representación y que se encuentre en las oficinas de dicho empleador.

Dada la situación expuesta, donde prácticamente el funcionario está obligado a recibir el pliego y dar traslado en un término sumamente corto, acontecía que en muchos casos los sindicatos presentaban pliegos para la celebración de la convención colectiva en contra de empresas, cuya actividad económica no era afín con el sindicato que planteaba el conflicto o la negociación. Esta realidad facilitó la proliferación de acciones de Amparo de Garantía Constitucionales por parte de las empresas afectadas.

De allí, el pronunciamiento reiterado de nuestra más alta Corporación de Justicia, en Pleno, expresando la necesidad de que el Director General o Regional de Trabajo, debe realizar antes de proceder a dar traslado a la empresa de un pliego de peticiones, una serie de investigaciones preliminares, que demuestren que el sindicato en cuestión cumple con las condiciones mínimas, para peticionar la negociación con la empresa a la que le plantea la controversia.

Ante tal disyuntiva, las autoridades administrativas de trabajo, procedieron a implementar los señalamientos de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, creándose descontento por parte de una minoría del sector sindical, que objetaban la medida argumentando que la Corte Suprema de Justicia no tenía potestad para legislar. No obstante, se implementó dentro del procedimiento las investigaciones previas, elaborando un acta preliminar, en donde se hace constar la presentación del pliego, otorgando así, el fuero de negociación establecido en el artículo 441 del Código de Trabajo, hasta que se cumpla con las investigaciones y según los resultados, devolver el pliego o dar traslado a la empresa.

El problema radica en que al darse los cambios de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cada cierto tiempo, por tratarse de una entidad que es regida por funcionarios eminentemente políticos, se da el hecho que se quiera reestablecer la admisión de los pliegos, sin verificación alguna, situación que se torna conflictiva para la parte empleadora, quien de darse esa situación, no le quedará otra alternativa de iniciar la presentación de acciones de Amparo de Garantías Constitucionales, puesto que se le estaría obligando a negociar con sindicatos que no tienen relación alguna con la actividad que desarrollaban sus empresas o que no cumplen con el mínimo exigido para iniciar la negociación, con el perjuicio que esto acarrea, ya que estos conflictos podrían terminar en huelga.

La situación esbozada conlleva a colegir si es necesario o no, la reglamentación del procedimiento a seguir, al momento de interponer un pliego, con la finalidad de evitar vaivenes en la aplicación de las normas que regulan la materia y garantizar así, a ambas partes de la relación de trabajo (empleadores y trabajadores), las reglas a aplicar para mayor transparencia y seguridad en la defensa de sus derechos. De allí, la importancia del presente estudio, que estamos seguros dará luces para la solución de tan polémica situación.

## **1.2. Justificación.**

Esta tesis busca analizar la incidencia que tienen los fallos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al pronunciarse sobre acciones de Amparo de Garantías Constitucionales que versan sobre disposiciones que regulan las relaciones colectivas de trabajo, específicamente las concernientes a los conflictos colectivos, que están inmersas dentro del Libro III, Título III, artículos 417 al 519 inclusive y cuya aplicación interpretativa, es más amplia de lo que señalan las normas en el Código de Trabajo.

Es por ello que se examinará la naturaleza jurídica del amparo de garantías constitucionales, sus características, propósito; así como la generalidad y naturaleza de los conflictos colectivos y la forma de solucionarlos según el ordenamiento jurídico laboral panameño y como interviene la acción de amparo en el procedimiento de conciliación.

De igual manera revisaremos los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Panamá, específicamente el 87 y 98, ya que de una forma u otra, establecen parámetros de interpretación, que se deben tomar en consideración al abordar ésta temática.

Esta tesis se reviste de vital importancia, porque analiza si se se afecta o no de manera directa la aplicación de las disposiciones que regulan la admisión y tramitación del pliego de peticiones, en virtud de la interpretación que la Corte Suprema de Justicia en Pleno, hace de las mismas al decidir sobre acciones de Amparo de Garantías Constitucionales, ante pretensiones de los sindicatos por la vía colectiva, que se interponen ante las autoridades administrativas de trabajo y de la reacción de los empleadores cuando se les notifica del pliego, quienes a veces presentan una postura reacia de negociar, por lo que también hacen uso de ésta acción de amparo, que en definitiva afecta de algún modo el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, señalado en el Código de Trabajo, razón por la cual afinamos este estudio con conclusiones y recomendaciones muy puntuales.



### **1.3. Objetivo de la investigación**

#### **1.3.1. Objetivos generales**

Establecer a través de las explicaciones correspondientes la incidencia de los fallos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al decidir sobre las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales presentados en contra de las autoridades administrativas de trabajo al dar curso a los Pliegos de Peticiones que dan inicio al procedimiento de conciliación en los conflictos colectivos.

Establecer si al fallar las acciones de amparo de garantías constitucionales sobre conflictos colectivos, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, ha tomado en consideración los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales han sido ratificados por la República de Panamá.

#### **1.3.2. Objetivo específico.**

Analizar el alcance de los fallos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al resolver las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales, que se presentan en contra de los Pliegos de Peticiones, que se interponen ante la Dirección General o Regional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Evaluar los efectos jurídicos al aplicar los argumentos esbozados por nuestra más Alta Corporación de Justicia, en Pleno, a los procedimientos que se siguen en el trámite de los Pliegos de Peticiones.

Determinar si los criterios reiterados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al decidir las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales sobre los Pliegos de Peticiones laborales, se contraponen a los principios consagrados en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

#### **1.4. Hipótesis de la Investigación.**

Es necesario o no, establecer una reglamentación especial para la admisión y tramitación del pliego de peticiones, en los conflictos colectivos de trabajo, que se tramitan ante la Dirección General o Regional de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

## EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

### 2.1. Antecedentes.

#### 2.1.1. En General.

La figura jurídica de Amparo de Garantías Constitucionales ha evolucionado en la doctrina, como un medio idóneo para salvaguardar derechos fundamentales consagrados a favor de los ciudadanos. Es por ello, que resulta relevante realizar una investigación sobre esta Institución que ha sido introducida en algunas legislaciones, para luego abordar su desarrollo en la vida jurídica nacional y como aplica en materia laboral.

En este sentido, a nivel latinoamericano debemos referirnos al autor mexicano GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES que al abordar el tema bajo estudio enfatiza:

“Institución que tiene su ámbito dentro de las normas del Derecho Político o Constitucional y que va encaminada a proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas o atropelladas por una autoridad -- cualquiera sea su índole- que actúa fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas, generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución o los

derechos que ella protege. (V. HÁBEAS CORPUS, JUICIO DE AMPARO, RECURSODE AMPARO.)”<sup>1</sup>. El subrayado es nuestro.

De esta definición se desprende que esta acción procede para alcanzar la libertad de un individuo que se considere ha sido coartada sin justificación, finalidad que no compagina con Panamá, en virtud de que este derecho fundamental es materia exclusiva del Habeas Corpus, situación que es avalada por nuestro más Alto Tribunal de Justicia y por los autores patrios que han escrito sobre el particular.

La diferencia de la aplicación del Habeas Corpus con el Amparo de Garantías Constitucionales aun cuando ambos mecanismos están destinados a salvaguardar derechos consagrados en la Constitución es que se aplican para finalidades distintas tal cual lo expresa el constitucionalista panameño Rigoberto González Montenegro, al indicar, “Así como la libertad corporal o personal tiene prevista una garantía constitucional que de forma específica la tutela o brinda protección efectiva, como lo es el hábeas corpus, el resto de los derechos fundamentales también cuentan con un mecanismo o garantía constitucional por medio de la cual han de recibir la defensa necesaria y eficaz, frente a las posibles violaciones de que puede ser objeto” <sup>2</sup>, siendo que se refiere en este último aspecto al Amparo de Garantías Constitucionales.

---

<sup>1</sup> Cabanellas De Torre, Guillermo. Actualizado, corregido y aumentado por Cabanellas De La Cueva, Guillermo. Editorial Heliasta, 2006, página 32.

<sup>2</sup> González Montenegro, Rigoberto. Curso de Derecho Procesal Constitucional, Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, Tercera Edición Revisada, 2009, página, 207.

### **2.1.2. En nuestra legislación**

En Panamá, la Institución del Amparo de Garantías Constitucionales encuentra su fundamento en el artículo 54 de la Constitución Política de la República de Panamá, que a su tenor señala lo siguiente:

“Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales”.

Vemos pues que esta Institución tiene como objetivo salvaguardar los derechos y garantías consagrados en la Constitución permitiendo a todo aquel que se sienta afectado presentar personalmente o a través de un tercero la acción correspondiente con la finalidad de que la orden de hacer o de no hacer expedida por un servidor público quede sin efecto, y no se le perjudique en sus derechos. Por ello, se establece que el procedimiento debe ser sumario, es decir, expedito.

Al respecto, el Doctor Luis Carlos Reyes define Amparo de Garantías Constitucionales así: “El amparo es un procedimiento judicial sumario, para obtener la revocatoria de las órdenes arbitrarias, que puedan expedir los

servidores públicos de cualquier jerarquía violatoria de una garantía constitucional”.<sup>3</sup>

Esta materia se desarrolla en el Libro Cuarto del Código Judicial, que versa sobre Instituciones de Garantías, Título Tercero, artículo 2615 al 2632, en el que se señala claramente la competencia, procedimiento, curso de la demanda, fallo y apelación, así como las incidencias y sanciones, puntos que trataremos en el desarrollo del presente trabajo.

Sobre el particular, se hace necesario resaltar el Artículo 2615 del ordenamiento jurídico antes mencionado, que a continuación se detalla:

Artículo 2615: “Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

La acción de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los Tribunales Judiciales.

Esta acción de Amparo de Garantía Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden

---

<sup>3</sup> Reyes, Luis Carlos. “En torno a la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales”. Revista Lex No. 22, Enero-Abril, 1983. Página 101.

de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata”.

Resulta interesante el debate que surge sobre si el amparo es un recurso o no; al respecto, debemos indicar que hay autores nacionales; así como la jurisprudencia patria que enfatizan que el amparo no es un recurso, puesto que no forma parte del proceso como un medio de impugnación tradicional, sino que es una Institución de Garantía que sólo procede cuando se ha vulnerado algún derecho, y el servidor público acusado no ha tomado las medidas pertinentes señaladas para tomar los correctivos y se ha agotado la vía correspondiente.

El Amparo de Garantías Constitucionales tiene como finalidad proteger los derechos y deberes individuales y sociales, consagrados en la Constitución cuando se vean vulnerados por alguna autoridad; en tal sentido, el jurista panameño LAO SANTIZO P., en su obra Acotaciones al Amparo de Garantías Constitucionales Panameño, señala que:

“En principio, nuestro Amparo de Garantías Constitucionales mantiene como motivo de imputación la orden de hacer o de no hacer, lesiva, en la forma que fuese, de los precisos derechos y garantías consagrados en la Constitución. O sea, de los denominados derechos públicos subjetivos comprendidos en el

Título III de la Constitución Política, correspondiente a los derechos y deberes individuales y sociales.

En consecuencia, no tiene nuestro amparo la finalidad de revisar, confirmar o anular los actos u órdenes demandadas, sino la función de restablecer situaciones jurídicas subjetivas infringidas en determinadas circunstancias y casos.”<sup>4</sup>

## **2.2. Naturaleza Jurídica**

En la doctrina se evidencia que sobre la figura del Amparo de Garantías Constitucionales existen tres corrientes para determinar su naturaleza jurídica, siendo éstas, el considerarlo como proceso, recurso o acción.

Al establecer la idea de proceso o juicio, hace alusión a los diversos pasos que deben seguirse de modo obligatorio frente a una controversia planteada por las partes en conflicto ante un juzgado o tribunal hasta culminar con una decisión que de por finalizada la pretensión expuesta cumpliendo con las etapas correspondientes.

---

<sup>4</sup> Santizo P., Lao. Acotaciones al Amparo de Garantías Constitucionales Panameño. Editorial Jurídica SANVAS, 1987, página 18.



Es interesante señalar lo que el tratadista panameño Jorge Fábrega, en su obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, expresa sobre el concepto de proceso al señalar que “está constituido por un conjunto de actos, concatenados y vinculados, dirigidos a un fin, integrando así una unidad jurídica. Se desenvuelve dialécticamente, en forma de contradictorio (ataques, defensas y resoluciones) con una conexión teleológica.”<sup>5</sup>

México ha sostenido la posición que se trata de un juicio, al señalar que se cumple con la intervención de las partes, es decir, la actora y demandada, quienes harán valer sus argumentos ante un juez o magistrado, presentada una acción ante un juzgado o tribunal, siendo de su conocimiento, la cual surge como consecuencia de una orden emanada por la autoridad administrativa o judicial atacada, quien se convierte en la parte demandada, la cual se estima que dicha orden es lesiva a los derechos constitucionales del actor o quejoso.

Sobre el particular podemos citar al tratadista mexicano Luis Bazdresch, quien al abordar la naturaleza jurídica del Amparo de Garantías Constitucionales señala:

“El juicio de amparo, por su forma y por su contenido es propiamente un juicio; en lo formal se inicia ante un juez de derecho, con una demanda, que debe plantear una verdadera controversia sobre la constitucionalidad del acto de que se

---

<sup>5</sup> Fábrega P., Jorge. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Editora Serviprenta, S.A., Panamá, 1976. Página 7

trate, y a tal efecto debe expresar los requisitos técnicos, o sea, quién es el actor o quejoso, quién es el demandado o autoridad responsable, cuál es el acto reclamado, con relación de los antecedentes pertinentes, cuáles son las garantías que se consideran violadas, y la causa a pedir, (...) y en lo sustancial, su propósito es el de juzgar la constitucionalidad del acto reclamado, para decidir si concede o niega la protección demandada.”<sup>6</sup>

Resolver este dilema no tendrá ningún resultado práctico; no obstante, es interesante introducirse en el análisis de sus respectivas características generales, para que con fundamento en las diferencias existentes entre ellas, se pueda determinar por qué en otros países como México le den a este medio de control el carácter de juicio, y en el caso de Panamá se defina como una acción.

En el amparo no se pretende resolver directa y específicamente si el mandamiento reclamado se ajusta o no a la ley ordinaria, sino que, con una visión más elevada, de tipo social y de interés público, aspira a determinar si dicho mandamiento implica una contravención al orden constitucional, aunque con ello en ocasiones también controle, de manera indirecta, el orden legal secundario.

Otra discrepancia radica en que con la presentación del recurso, de entenderse como tal, se abre o da lugar a una segunda o tercera instancia como

---

<sup>6</sup> BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General. 5ta. Edición, Editorial Trillas, S.A., México D.F., 1992. Pág. 20-21

continuación de la primera, lo que no procede respecto de la acción de amparo, pues con su ejercicio, en México, se da la apertura de un juicio real, con todas sus fases procedimentales, como las relativas a rendir el informe justificado, que es una contestación de demanda, al anuncio y ofrecimiento de pruebas, a la admisión y desahogo de las mismas, al periodo de alegatos, entre otras. Lo que en Panamá, no ocurre de una manera tan amplia, ya que solo se solicita el informe de conducta, y con el expediente sin más trámite, se procede a fallar.

Por otra parte, es oportuno resaltar que las relaciones procesales que se dan como consecuencia del amparo como acción o en su defecto como recurso son totalmente disímiles, pues cuando se trata de este último, las partes activa y pasiva de la relación son las mismas que en la primera instancia, mientras que en el amparo como acción es la autoridad administrativa o judicial que emitió el fallo o la orden de hacer o no hacer impugnada, la que tiene la condición de demandado, y es la que debe enviar el informe solicitado.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico muestra contradicción al definirlo en la Constitución Política en el artículo 54, en su párrafo segundo como: “.....El **recurso** de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere,....”; en cambio, en el Artículo 2615 del Código Judicial se habla de acción, al señalar en su párrafo segundo “... La **acción** de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo,...”. (El resaltado es nuestro).

El amparo no es un recurso, ya que, por su particularidad, supone la existencia de un acto o sentencia previa que es objeto de impugnación para su examen y reforma. En materia administrativa, los recursos se plantean al órgano autor de la decisión (recurso de revisión) o al superior (recurso jerárquico), con la finalidad de que analicen el acto administrativo impugnado y procedan a su revocación o modificación.

En el ámbito judicial, los recursos ordinarios (reconsideración, apelación, consulta y de casación), persiguen que el Juez anule, revoque o modifique la sentencia, providencia, orden o resolución dictada por él mismo o por otro dentro del órgano judicial. El amparo busca la inmediata restitución de los derechos y garantías constitucionales violados o amenazados de violación por el acto, hecho u omisión proveniente de un órgano del Estado o de un particular.

El pronunciamiento sobre un amparo no prejuzga la juridicidad del acto causante del agravio ni se emiten en torno a la validez o nulidad, sino únicamente en cuanto a que el hecho, acto u omisión conforman la violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales del peticionario del amparo.

De allí que la denegación del amparo no afecte la responsabilidad civil o penal en que hubiese incidido el autor del agravio, ni califica sobre ninguna otra materia.

## **2.3. Concepto**

### **2.3.1. Objeto y finalidad**

El objeto del Amparo de Garantías Constitucionales, es la defensa indispensable y oportuna de todos los derechos fundamentales; a excepción de la libertad corporal o personal, que es tutelada por la figura jurídica del hábeas corpus, consagrados en la Constitución Política, frente a las posibles violaciones de los mismos, siendo su finalidad lograr mediante un procedimiento sumario la reivindicación de dichos derechos.

## **2.4. Generalidades**

### **2.4.1. Características.**

Estas surgen de su definición, la cual se encuentra desarrollada en el artículo 2615 del Código Judicial, citado en párrafos anteriores y que a continuación se detallan.

1) Su procedimiento es sumario.

2) La competencia corresponde a los Tribunales Judiciales. En este sentido el artículo 2616 del Código Judicial es claro al indicar:

“Artículo 2616: Son competentes para conocer de la demanda de amparo a que se refiere el artículo 54 de la Constitución política:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;
2. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando se trate de actos que procedan de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia.
3. Los Jueces de Circuito, cuando se tratare de servidores públicos con mando y jurisdicción en distrito o parte de él. El conocimiento de estos negocios será de la competencia de los Tribunales que conozcan de los asuntos civiles”.

3) Cualquier persona contra la cual se dicte una orden de hacer o no hacer que vulnere los derechos que la Constitución Política les reconoce la puede presentar o un tercero que actúe en su propio nombre y representación.

4) Las órdenes que se pretenden sean revisadas e invalidadas son emitidas por un servidor público, quien en principio no cumplió con el debido proceso.

#### **2.4.2. Elementos**

- 1) El sujeto activo, que es el gobernado agraviado;
- 2) El sujeto pasivo, que es la autoridad demandada;
- 3) El objeto, que es proteger al demandado;
- 4) La causa remota, que es la acción general, es decir, el derecho de demandar;

5) La causa próxima, es la alteración del derecho agraviado;

6) La naturaleza, que es una acción constitucional.

El acto reclamado es una parte fundamental de la acción de amparo, debido a que es la causa generadora del proceder de quien se siente agraviado, es decir, si este acto no se hubiese dado no habría una garantía infringida. De allí que podemos establecerlo como la conducta positiva, negativa u omisiva que el peticionario le imputa a la autoridad que señala como responsable.

### **2.4.3. Materia susceptible de impugnación mediante la acción de Amparo.**

#### **2.4.3.1. Actos administrativos.**

En Panamá existen una separación de poderes, sin embargo, cada uno de ellos toman decisiones conforme a sus funciones en atención a lo que dispone la Constitución, la leyes y demás instrumentos jurídicos que la regulan. De allí que las decisiones que toman las autoridades administrativas, entiéndase el órgano ejecutivo, es decir, los ministros de estado, directores de entidades autónomas o semiautónomas; así como las decisiones que adoptan los gobiernos locales y sus dependencias, tratándose de los municipios, son susceptibles de Amparo de Garantías Constitucionales, si la persona o personas a quienes afectan la decisión

cuestionada consideran que se ha violentado el debido proceso o se les ha vulnerado algún derecho consagrado en la Constitución.

#### **2.4.3.2. Resoluciones judiciales**

En el caso de las decisiones que adoptan las autoridades judiciales, también pueden ser objeto de Amparo de Garantías Constitucionales si el afectado de una decisión siente que se han infringido sus derechos violentando el debido proceso o en la aplicación de las normas al asunto jurídico en referencia.

#### **2.4.3.3. Actos de particulares cuando ejerzan funciones públicas**

La reforma constitucional del año 2004 intentó introducir la posibilidad de presentar Amparo de Garantías Constitucionales contra particulares, en especial aquellos que tienen la concesión para prestar un servicio público.

Sobre el particular es menester indicar que en el Derecho Constitucional tradicional, se establecía que los derechos y garantías que la Constitución consagra a favor de la población estaban encaminados a la protección de estos frente a posibles abusos del Estado. Es decir, se consideraba que sólo el Estado podía transgredir los derechos fundamentales de los particulares y por ello, nuestra Carta Magna, entre muchas otras del área, señala que la Acción de



Amparo cabe contra órdenes de hacer o no hacer dictadas por servidores públicos; no obstante, actualmente, se ha demostrado que los particulares pueden también infringir los derechos de otros particulares.

Por ejemplo, cuando bajo la excusa de reservarse el derecho de admisión, un restaurante o un lugar de diversión público discrimina a personas por su raza, religión, ese particular, está quebrantando el principio de no discriminación previsto en la Carta Magna. En la situación planteada, es viable y necesario inclusive, que la persona afectada tenga acceso a disponer de alguna acción o medida real que le permita hacer valer sus derechos. Esta acción de tutela, es la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales.

Sin embargo, finalmente no se aprobó entre las reformas propuestas, por lo que en Panamá no se permite presentar acción de Amparo de garantías Constitucionales en contra de particulares, solo se puede interponer en contra de funcionarios.

#### **2.4.3.4. Actos del Órgano Legislativo**

La acción de Amparo de Garantías Constitucionales no es viable contra aquellos actos dictados por el Órgano Legislativo, conforme al ejercicio de sus funciones debidamente legislativas. No obstante, también tienen funciones administrativas en atención a lo señalado por el artículo 161 de la Constitución

Política de la República de Panamá. De allí que podemos establecer que el amparo se puede interponer, cuando se trate de actos administrativos que proceden del Órgano Legislativo, si se trata de orden de hacer o no hacer, que infrinjan derechos y garantías que la Carta Magna consagra a favor de los individuos.

Este órgano del Estado para su funcionamiento tiene que nombrar personal, realizar acciones de traslados, licencias, vacaciones, entre otros, tales acciones pueden ser objeto de la acción de amparo; entendiendo que el amparo es una acción que pretende subsanar actos violatorios a la Constitución, independientemente del Órgano del Estado del que provenga el acto impugnado.

## **2.5. Materia no susceptible de impugnación mediante la acción de Amparo.**

### **2.5.1. Leyes o actos con fuerza de Ley**

Como se explicó en el párrafo anterior las Leyes o actos emanados conforme a la función de legislar no pueden ser objeto de amparo, ya que de considerarse inconstitucional o ilegal estos actos, se deben interponer acciones de inconstitucionalidad o de ilegalidad debidamente establecidos para tal fin.

### **2.5.2. Decisiones jurisdiccionales emitidas por la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas.**

Con base a la parte final del Artículo 206 y 207 de la Constitución Política de la República de Panamá, queda claramente establecido que las decisiones jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia o de cualquiera de sus Salas no pueden ser objeto de amparo de garantías constitucionales.

EL artículo 206 de nuestra Carta Magna señala:

“La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial”.

Por su parte, el artículo 207 de la Carta Fundamental de la República de Panamá, indica:

“No se admitirán recursos de inconstitucionalidad ni de amparo de garantías constitucionales contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas”.

### **2.5.3. Decisiones jurisdiccionales del Tribunal Electoral**

Sin entrar a profundizar en este aspecto puesto que no es parte fundamental de la presente investigación, consideramos pertinente referirnos que frente a las decisiones que adopte el Tribunal Electoral, en materia electoral, las mismas solo son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias, según lo establece el artículo 143 de la Constitución Política de la República de Panamá, señalando que solo se podrá admitir contra esas decisiones el recurso de inconstitucionalidad

### 3.1. Fundamento Legal

El artículo 54 de nuestra Carta magna señala claramente que “Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.

El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales”.

En el caso bajo estudio se está analizando la viabilidad de la presentación de una acción de garantías constitucionales frente a los conflictos colectivos. De allí que se hace necesario distinguir que en materia laboral existen las relaciones individuales y las relaciones colectivas de trabajo.

Cuando se hace referencia a las relaciones individuales de trabajo, estamos abordando temas que guardan relación a las condiciones de trabajo de manera interpersonal entre el trabajador y el empleador, tales como, jornada de trabajo, salario, obligaciones y prohibiciones de ambas partes, causales de terminación de la relación de trabajo, prestaciones a que se tienen derecho, descansos, licencias, movilidad y estabilidad laboral, entre otros; sin embargo, cuando se menciona las relaciones colectivas de trabajo, es revisar todos los temas mencionados, en atención a grupo de trabajadores debidamente organizados, utilizando una serie de procedimientos especiales que les consagra la Ley para lograr de parte de sus empleadores mejores condiciones de trabajo o de empleo, estableciendo los mecanismos para denunciar ante las autoridades correspondientes cuando no se cumple con la ley laboral o los convenios ya existentes.

### **3.2. Los Partes en la Acción de Amparo en lo laboral**

En lo que respecta a la acción de amparo en materia laboral tenemos que los sujetos que pueden ser accionantes son aquellos que forman parte de una relación de trabajo, en este caso estamos hablando del trabajador de manera individual o grupo de trabajadores debidamente organizados mediante organizaciones sociales constituidas conforme a la Ley, llamados sindicatos de trabajadores y por otro lado, los empleadores, quienes también pueden actuar como empresa o establecimiento afectado o como grupo de empleadores debidamente organizados de acuerdo a las disposiciones legales vigente, conocidos como sindicatos de empleadores.

Con relación a la parte demandada puede ser cualquier servidor público que haya emitido una orden de hacer o no hacer en contra de algunas de las partes de la relación de trabajo que se sienta afectada, y estos pueden ser cualquiera de los que componen la jurisdicción especial de trabajo.

A continuación desarrollaremos los conceptos planteados.

#### **3.2.1. El Demandante**

##### **3.2.1.1. El Trabajador**

El Código de trabajo panameño en su artículo 82 señala claramente que se debe entender por trabajadores al definirlo como “todas las personas naturales que se obliguen mediante un contrato de trabajo verbal o escrito, individual o de grupo, expreso o presunto, a prestar un servicio o ejecutar una obra bajo la subordinación o dependencia de una persona”.

De la citada disposición se desprende que solo las personas naturales pueden ser trabajadores, es decir, la persona física, el ser humano e igualmente respetando lo señalado por la norma constitucional que solo pueden ser trabajadores las personas que hayan cumplido catorce (14) años de edad, con las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico laboral.

También define que se debe de entender por trabajador de confianza, al expresar en su artículo 84 que la condición de trabajador de confianza depende exclusivamente de la naturaleza de la prestación del servicio que se ejecuta, manifestando que es aquel que ejecuta servicio de dirección, fiscalización o representación del empleador, cuando sean de carácter general dentro del giro normal de las actividades del empleador o cuando se disponga en convención colectiva.

Las definiciones expuestas hacen alusión a las relaciones individuales de trabajo; sin embargo, cuando nos referimos a grupos de trabajadores organizados entramos a las relaciones colectivas de trabajo, y en ese sentido debemos abordar el tema de las organizaciones sociales de los trabajadores, en las que se encuentran incluidas los sindicatos, las federaciones, confederaciones y centrales de trabajadores, según el artículo 331 del Código de Trabajo. Sobre los sindicatos, el artículo 341 del Código de Trabajo lo define como “toda asociación permanente de trabajadores, de empleadores o de profesionales, de cualquier clase, constituida para el estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes”, el subrayado es nuestro.

Estas organizaciones sociales son consideradas personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, tal cual lo establece el artículo 340 del Código de Trabajo y conforme a su régimen interno dentro de sus fines y funciones está el representar a sus miembros en los conflictos,

controversias y reclamaciones que presenten y demandar o reclamar en nombre de ellos en forma individual o colectiva, o intervenir en los conflictos, controversias o reclamaciones, individuales y colectivas, que se hubieren promovido, numeral 3 del artículo 357 del citado ordenamiento jurídico.

### **3.2.1.2. El Empleador**

El artículo 87 del Código de Trabajo define empleador como “la persona natural o jurídica que recibe del trabajador la prestación de servicios o la ejecución de la obra”, siendo esta definición muy amplia, el ordenamiento jurídico laboral panameño con la finalidad de cumplir con los principios procesales que rigen el derecho del trabajo pero en condición de subordinación jurídica y dependencia económica y garantizar al trabajador la efectividad de sus reclamos relacionados a las condiciones de trabajo, ha establecido dentro de sus normas quienes son representantes del empleador al indicar en su artículo 88, que además de quienes ostenten ese carácter de acuerdo a las convenciones de trabajo y los reglamentos internos, se obligan en sus relaciones con los trabajadores, las siguientes personas: los administradores y gerentes, los intermediarios y cualquier otra persona que realice actos de dirección o administración con el consentimiento expreso o tácito del empleador, por orden administrativa o resolución judicial.

De igual manera el artículo 97 del Código de Trabajo establece una definición para el concepto de empresa y establecimiento al indicar que “para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la organización de actividades y medios que constituyen una unidad económica en la extracción, producción o distribución de bienes o servicios con o sin ánimo de lucro; y por establecimiento, la unidad técnica que sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa, ya fuere como sucursal, agencia y otra forma semejante”.



La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 68 reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social, figura jurídica que es desarrollada en lo que respecta a las organizaciones de empleadores en el artículo 332 del Código de Trabajo panameño, al expresar que se entienden incluidas en estas organizaciones, tanto las reguladas por el ordenamiento jurídico laboral citado, como las constituidas con arreglo al derecho común, pero que, no obstante, agrupen empleadores como tales. Así mismo señala, que cuando se haga referencia específica a organizaciones sociales de empleadores, se entenderán incluidos los sindicatos, federaciones y confederaciones de empleadores, a menos que se indique lo contrario. Hay un reconocimiento sin discriminación.

Nuestro ordenamiento jurídico laboral también determina como pueden constituirse las organizaciones de empleadores al señalar en el artículo 343 que “Los sindicatos de empleadores pueden formarse por empleadores de una misma rama industrial o de actividad económica, o por empleadores de varias de dichas ramas. En ambos casos, el respectivo sindicato puede constituirse en determinado ámbito territorial, o a nivel nacional”.

Ahora bien, es importante que si es una agrupación de empleadores que se ha formado de acuerdo al derecho común y no a lo establecido por el Código de Trabajo para poder accionar ante las autoridades administrativas de trabajo y ser reconocidas como tal, deben inscribirse en los registros del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, conforme lo indican los artículos 351, 352 y siguientes del mencionado texto legal.

### **3.2.2. El Demandado**

La parte demandada en una acción de amparo de garantías constitucionales está integrada por los funcionarios que componen la jurisdicción especial de trabajo, entendiendo que existe la vía administrada y la vía judicial de trabajo.

En este sentido la vía administrativa laboral la conforma el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y las entidades que componen su estructura, siendo que algunas de sus dependencias son competentes para conocer de reclamaciones laborales, entre ellas, la Dirección General o Regional de Trabajo, los Tribunales Arbitrales.

Por otro lado, la vía judicial laboral está compuesta por los Tribunales Superiores de Trabajo, Juzgados Seccionales de Trabajo y se incluye dentro de la jurisdicción de trabajo a la Juntas de Conciliación y Decisión.

De lo antes expuesto se puede colegir que cualquiera de estas instancias administrativas o judiciales se pueden ver compelidas ante una acción de amparo de garantías constitucionales por parte de los sujetos que fueron desarrollados en párrafos anteriores y que forman parte de la relación de trabajo, vínculo fundamental que es el génesis de cualquier reclamo de quien se sienta afectado por alguna decisión en materia laboral.

### 3.3. Competencia

El artículo 2616 del Código Judicial establece que el conocimiento de la acción de amparo es competencia exclusiva de los Tribunales que conozcan de los asuntos civiles indicando de manera clara a quien le corresponde según sea la cobertura en cuanto a mando y jurisdicción del funcionario demandado. A continuación el tenor de la disposición citada.

Artículo 2616. “Son competentes para conocer de la demanda de amparo a que se refiere el artículo 54 de la Constitución política:

1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;
2. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando se trate de actos que procedan de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia;
3. Los Jueces de Circuito, cuando se tratase de servidores públicos con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él.

El conocimiento de estos negocios será de la competencia de los Tribunales que conozcan de los asuntos civiles”.

Es importante hacer un análisis sobre quien conoce del amparo en materia laboral porque parece existir una contradicción por el hecho que nuestra Carta Magna al desarrollar el capítulo relacionado con el trabajo en su artículo 77 indica que “Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el

trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la Ley”.

De allí que si bien es cierto el amparo no se le considera un recurso, ni proceso, sino una acción que busca salvaguardar los derechos y garantías fundamentales como se explica que sean los tribunales civiles, existiendo una jurisdicción especial, a nivel constitucional y reiterada en la Ley, al establecer en el artículo 520 del Código de Trabajo que “el procedimiento laboral regula el modo como deben tramitarse y resolverse los asuntos laborales cuyo conocimiento corresponde a los tribunales de trabajo y a los funcionarios que determinen este Código y otras leyes”; sin embargo, son los jueces civiles los que conocen cuando se trata de amparo en materia laboral, cuando el fallar a favor o en contra va a depender del análisis de la norma constitucional y legal infringida que va acompañada de la aplicación de las disposiciones laborales, de las cuales, los jueces civiles no son especialistas ni constitucionalistas.

Dado el planteamiento expuesto, podemos afirmar que las acciones de amparo interpuestas en contra de aquellas autoridades y servidores públicos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, quienes conforme a la Ley 53 de 1975 y sus modificaciones, se les atribuye competencia para conocer de reclamaciones laborales, y se adoptan otras medidas, son del conocimiento del Pleno de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Estamos haciendo referencia a las decisiones que adopte el Ministro y Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Director General de Trabajo, el Director Nacional de Inspección.

En el caso de los Directores Regionales de Trabajo el competente para conocer de las acciones de amparo son los Tribunales Superiores Civiles, y la Corte Suprema de Justicia tendrá conocimiento como tribunal de apelación.

Con relación a las decisiones adoptadas por la Junta de Conciliación y Decisión, en atención a lo establecido en la Ley 7 de 1975, conforme a que tienen jurisdicción en toda la República y forman parte de la jurisdicción especial de trabajo, es competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a los Tribunales Superiores de Trabajo la acción de amparo en contra de sus fallos es del conocimiento de nuestra más alta Corporación de Justicia, en Pleno; y con relación a los Juzgados Seccionales de Trabajo le corresponde conocer a los Tribunales Superiores Civiles de las acciones de amparo que se presenten en contra de sus decisiones.

Sobre los laudos arbitrales es imperante expresar que según el artículo 473 del Código de Trabajo estos no admiten recurso alguno y solo se podrá solicitar la nulidad mediante proceso abreviado cuando se den las siguientes situaciones:

- 1) Si decide sobre asunto que no fue sometido al arbitraje, pero solo en la parte que constituye el exceso.
- 2) Si desmejora las condiciones de trabajo.
- 3) Si se falla fuera de término. No obstante, si transcurren más de dos días luego de vencido el plazo para fallar, sin que ninguna de las partes formule objeción escrita, el término respectivo se entenderá prorrogado por diez días más, por una sola vez. La objeción puede formularse ante el Presidente del Tribunal o ante el funcionario que dirigió la conciliación.
- 4) Si el compromiso fuere nulo o ineficaz.

No obstante, se ha sostenido que cuando el laudo arbitral infringe normas imperativas de la Ley es viable la acción de amparo, y es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.

### **3.4 Dificultades en el ejercicio de la acción de Amparo**

El amparo no es un recurso, pues éste, por su esencia, supone la existencia de un acto o sentencia que es objeto de impugnación para su revisión y modificación. En materia administrativa, los recursos se proponen directamente al órgano autor de la decisión (recurso de revisión) o al superior (recurso jerárquico), a objeto de que revisen el acto administrativo y procedan a su anulación o modificación.

En materia judicial, los recursos ordinarios (apelación, consulta, invalidación y de casación), persiguen que el Juez anule, revoque o modifique la sentencia, providencia, orden o resolución dictada por otro. El amparo no persigue la revisión de un acto, sino la inmediata restitución de los derechos y garantías constitucionales violados o amenazados de violación por el acto, hecho u omisión proveniente de un órgano del Estado o de un particular.

La sentencia de amparo no es declarativa, pues la sentencia de este tipo se agota con la sola declaración de la existencia o inexistencia del derecho, teniendo una retroactividad total (ex tunc); tampoco es una sentencia en sentido positivo un dar o un hacer, ni de sentido negativo, un no hacer o abstención, y sus efectos se retrotraen hasta el día de la demanda; tampoco es una sentencia constitutiva, ya sea modificando, ya sea sustituyendo por otro, careciendo de efecto retroactivo, proyectándose éstos siempre hacia el futuro (ex nunc).

La sentencia de amparo se ubica más bien en la categoría de las sentencias cautelares, en la medida en que no prejuzgan sobre la juridicidad del acto causante del agravio ni se pronuncian en torno a la validez o nulidad, sino únicamente en cuanto a que el hecho, acto u omisión configuran la violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales del solicitante del amparo. De allí que la desestimación del amparo no afecte la responsabilidad civil o penal en que hubiese podido incurrir el autor del agravio, ni prejuzga sobre ninguna otra materia.

#### 4.1. Consideraciones Previas

La legislación laboral panameña permite la negociación de convenios colectivos de trabajo, que son los acuerdos escritos referentes a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por la otra uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores, según lo dispone el artículo 398 del Código de Trabajo.

Nuestro ordenamiento jurídico laboral establece el procedimiento a seguir cuando se desea celebrar una convención colectiva por primera vez, o en su defecto, se busca renegociar una ya existente, porque está vencida o próxima a vencer, conforme al término previamente estipulado. De igual manera señala como proceder cuando se dan incumplimiento de las convenciones colectivas en vigencia.

Se permiten diferentes formas de negociación entre las que podemos mencionar:

1) La mediación anticipada con base en el artículo 421, al indicar que antes de presentar un conflicto colectivo jurídico a los tribunales de trabajo, cualquiera de las partes puede pedir la intervención de un funcionario conciliador del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con el objeto de lograr una solución vía mediación. Dicha solicitud no está sujeta a formalidad alguna; sin embargo, si el conflicto planteado permite el ejercicio de la huelga este puede ser presentado por medio de un pliego de peticiones.

2) Por negociación o arreglo directo conforme lo estipula el artículo 423 del Código de Trabajo, antes de iniciar los procedimientos de conciliación determinado en el ordenamiento jurídico laboral panameño.



3) Por intervención de terceros mediante la conciliación o negociación, mecanismo señalado en el artículo 432 y siguientes del texto legal en mención.

4) Por arbitraje según lo estipulado por el artículo 452 de la excerta legal invocada, señalando quien lo puede solicitar y las etapas a seguir.

Ahora bien, el Código de Trabajo panameño manifiesta de manera diáfana que cuando se desea plantear un conflicto colectivo, a objeto de iniciar un procedimiento de conciliación, deberá presentarse un Pliego de Peticiones en la Dirección Regional o General de Trabajo, conforme lo estipula el artículo 426 del Código de Trabajo, procedimiento que analizaremos posteriormente.

Nos podemos dejar de mencionar los Convenios No. 87 y No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el primero relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho Sindical de 17 de junio de 1948, ratificado por Panamá mediante Ley No. 45 de 2 de febrero de 1967, publicado en Gaceta Oficial 15.819 de 8 de marzo de 1967 y el segundo relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, ratificado por Panamá mediante Ley No. 23 de 1 de febrero de 1966, publicado en Gaceta Oficial 15.584 de 25 de marzo de 1966. Ambos convenios pretenden que los Estados que lo suscriben garanticen de manera amplia tanto a trabajadores y empleadores el derecho de organizarse y formar sindicatos; así como el fomentar las negociaciones entre las partes para lograr acuerdos que propugnen mejorar las condiciones de empleo. (Se adjuntan en anexo).

Sobre el particular, es pertinente citar el artículo 4 del Convenio No. 98, antes mencionado, que es del tenor siguiente:

Artículo 4: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”. (El subrayado es nuestro).

Podemos colegir que los convenios internacionales antes citados buscan propiciar mecanismos que promuevan acuerdos entre las partes contratantes de una relación de trabajo, estos son, trabajadores y empleadores, sobre todo en conflictos colectivos, encaminados a la negociación voluntaria. De allí, que se hace necesario adoptar las medidas pertinentes a las condiciones nacionales, cuando se requiera, para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Es por ello que resulta interesante analizar si las decisiones sobre acciones de amparo propuesto en contra de los pliegos de peticiones que se presentan ante la Jurisdicción Civil y la Corte Suprema de Justicia, Pleno, según sea la autoridad a quien se le impugna la orden de hacer o no hacer, coadyuvan a cumplir con este mandato del Convenio o por el contrario al evidenciarse deficiencias en el procedimiento se deben corregir conforme a derecho para evitar arbitrariedades salvaguardando el derecho de las partes al momento de negociar con una clara reglamentación.

#### **4.1.1. Conflictos colectivos**

El artículo 417 del Código de Trabajo establece que existen dos tipos de conflictos colectivos, a saber: 1) Jurídicos o de derecho; y 2) Económicos o de intereses.

Se entiende que los conflictos relacionados a aspectos jurídicos o de derecho guardan relación a la existencia de desacuerdos sobre la aplicación de normas contenidas en la ley, decreto, convención colectiva de trabajo, en el reglamento interno, contrato, costumbre y cuando estas contravienen entre sí y no se ponen de acuerdo en su contexto en cuanto a su interpretación y alcance afectando a un grupo o colectividad de trabajadores.

Por su parte, los conflictos económicos o de intereses, hacen referencia a la inconsistencia que pueda existir sobre la celebración de una convención colectiva de trabajo, y los que de cualquier otra manera se relacionan a interés colectivos de índole económico-social o reivindicativa.

Se debe estar claro cuando se está actuando en forma colectiva y cuando de manera individual, ya que dependiendo de cómo se actúe, el procedimiento a seguir es diferente. En este sentido se deben tomar en cuenta varios factores, entre ellos, la calidad de las partes, es decir, si se trata de reclamaciones de un trabajador o de un grupo de trabajadores, considerados de manera separada.

El hecho que un sindicato interponga un proceso no necesariamente significa que existe un conflicto colectivo.

En un momento determinado el sindicato puede representar a un grupo de trabajadores quienes están haciendo reclamos distintos, siendo que el resultado será diferente para cada uno de ellos, e inclusive tratándose de pretensiones individuales acumuladas, se permite perfectamente al ser un conflicto individual y no colectivo, que el sindicato no sea el titular de las reclamaciones, sino cada trabajador en particular aun cuando el reclamo se haya hecho en conjunto; puede ocurrir que los trabajadores revoquen el poder conferido al sindicato y transar de manera aislada cada uno de los demandantes e inclusive que al momento de fallar la decisión los afecte a cada uno de modo distinto conforme a la reclamación individual y no a todos los trabajadores de manera general por formar parte a un mismo grupo o categoría de trabajadores.

De allí entonces se puede deducir que el conflicto individual afecta a uno o varios trabajadores, singularmente y en cambio, el conflicto colectivo afecta a un grupo o categoría de trabajadores ya que el beneficio es inseparable.

La explicación dada es fundamental porque dependiendo de la forma de la reclamación, se establecerá el procedimiento a seguir.

#### **4.1.2. Procedimiento**

Al momento que un sindicato de trabajadores o grupo de trabajadores considere la viabilidad de plantear un conflicto colectivo, ya sea, jurídicos o de derecho; económicos o de intereses, debe presentar un Pliego de Peticiones en la Dirección Regional o General de Trabajo para dar inicio al procedimiento de

conciliación. La competencia dependerá de lugar donde se encuentre ubicada geográficamente la empresa con quien se pretende iniciar la negociación.

Ahora bien en el Capítulo III, del Título III del Código de Trabajo panameño, en su artículo 426 al 431 se indica todo lo concerniente al pliego de peticiones y en su Capítulo IV, artículos 432 al 447 se desarrolla toda la temática del procedimiento de conciliación y es en virtud de estas disposiciones dada su aplicación por las autoridades administrativas de trabajo que se presentan acciones de amparo de garantías constitucionales en diferentes momentos del procedimiento de conciliación e inclusive desde la presentación del Pliego de Peticiones.

Es por ello que resulta imperante explicar las normas legales antes citadas para una comprensión efectiva de lo que se quiere proponer con esta investigación.

Al establecerse en nuestro ordenamiento jurídico laboral que para iniciar un procedimiento de conciliación se debe interponer ante las autoridades respectivas de trabajo como ya se ha mencionado un Pliego de Peticiones e indicar la forma como debe ser presentado conforme a lo señalado en el artículo 427, es decir, en triplicado y deberá contener lo siguiente:

1. Nombre de los sindicatos que avalan el pliego, manifestando la ubicación de sus oficinas donde reciben notificaciones; así como, el nombre, cédula y domicilio de su presidente o Secretario General.
2. Nombre y dirección comercial del empleador, empleadores u organizaciones contra quienes se presenta el pliego;

3. Nombre, número de cédula y domicilio de los delegados para la conciliación, que serán no menos de dos, ni más de cinco y, si lo consideran pertinente, de un asesor sindical y un asesor legal. Estos delegados deben designarse con poderes suficientes para negociar y firmar cualquier acuerdo o, de darse el caso, una convención colectiva.
4. Las quejas y peticiones debidamente definidas. De solicitar la celebración de una convención colectiva, el pliego debe llevar inmerso el proyecto correspondiente;
5. El número de trabajadores que prestan servicios para cada empleador en las empresas, negocios o establecimientos que se vean afectados por el conflicto planteado, con señalamiento de aquellos que deben tomarse en cuenta para determinar la legalidad de la huelga, si la hubiere;
6. El número de trabajadores que apoya el conflicto en cada empresa, o si fuere el caso, en el o los establecimientos, o negocios de que se trate.
7. Finalmente se introduce la posibilidad de que al pliego se le pueden incorporar peticiones distintas de las que admiten el procedimiento de conciliación.

Estos requisitos se justifican en atención a facilitar la comunicación y los acuerdos entre las partes. Los requisitos 1 y 2, buscan la certeza para localizar a las partes durante todas las etapas de la conciliación. De allí, que se solicite definir quienes actúan en representación de los trabajadores, y por el otro lado, quien representa la empresa y su dirección para ser localizados.

En el numeral 3, se indica el número de negociadores que deben ser designados, señalando un mínimo y un máximo, un asesor sindical y un asesor legal, quienes deben estar debidamente facultados para poder tomar decisiones. Es por ello, que al permitir la presencia de asesores, se busca que las situaciones se puedan resolver in cito y dar celeridad a la negociación.

El numeral 4, es claro al manifestar que las quejas y peticiones deben ser precisas y de tratarse de la celebración de una convención colectiva en el pliego debe incluirse el proyecto. Esto es con la finalidad de establecer desde un principio los puntos a tratar, ya sean, incumplimientos por parte del empleador de normas legales, de una convención existente, reglamento interno o de compromisos económicos adquiridos o reivindicaciones que no se están respetando; o simplemente la negociación de una convención colectiva; de esta manera se puede lograr un acercamiento entre las partes al saberse cuales son los puntos en conflicto.

El numeral 5 y 6 hacen referencia a la importancia del número de trabajadores que formen parte de la empresa para situaciones distintas que pueden surgir desde el inicio del procedimiento de conciliación.

Es por ello, que al indicar en el numeral 5 que se requiere conocer el número de trabajadores que prestan servicios a ese empleador es para tener claridad cuantos se verán afectados por el conflicto y al expresar que se requiere, de igual manera, el número de trabajadores que deben computarse para determinar la legalidad de la huelga, de darse esa posibilidad, es porque no necesariamente van a coincidir los números porque no todos los trabajadores tienen derecho a votar a favor o no de una huelga de darse un conteo, conforme lo indica el artículo 479 del Código de Trabajo, en atención a lo indicado por el ordinal 2 del artículo 476 para cumplir con el requisito de mayoría.

En este sentido el artículo 479 del Código de Trabajo, señala que no se tomarán en cuenta los trabajadores que ingresaron con posterioridad a la presentación del pliego, los trabajadores eventuales, ocasionales y de confianza, sin perjuicio del derecho que les asiste de adherirse a la huelga. La solicitud de conteo por parte del empleador en caso de llamado a huelga de los trabajadores se fundamenta en el artículo 493 del Código de Trabajo.

Con relación al número de trabajadores que apoya el conflicto es para definir con celeridad el proceso de ilegalidad de la huelga, ya que conforme lo señala el artículo 504 del Código de Trabajo, se presumen como auténticas las firmas de los trabajadores en los documentos de adhesión a la huelga que se presente ante los Tribunales; así mismo, se presumirá con respecto de las firmas de los trabajadores que apoyaron el pliego de peticiones, en cuyo caso se presumirá que se han adherido a la huelga. En ambos casos se reconoce el derecho del empleador para formular las impugnaciones que estime conveniente.

De igual manera el artículo 505 establece que se presumirán como ciertas las afirmaciones de los trabajadores en el pliego de peticiones en cuanto al número de trabajadores de la empresa, establecimiento o negocio, que deben tomarse en cuenta para determinar la legalidad de la huelga. Esta presunción no admitirá prueba en contrario si el empleador no hubiese contestado el pliego, o si al contestar no objetó la afirmación de los trabajadores.

Se hace necesario señalar que el artículo 430 del Código de Trabajo establece que cuando el pliego de peticiones lo presenta un grupo de trabajadores organizados de una empresa, se requerirá para darle curso el treinta por ciento de los trabajadores que laboren en la empresa, establecimiento o negocio afectado por el conflicto.



En ningún caso se admitirá que durante la conciliación se presenten pruebas para desvirtuar la presunción señalada en el párrafo anterior, pero el empleador puede reiterar sus objeciones en el escrito con que pida la declaratoria de ilegalidad de la huelga y mostrar entonces las pruebas que considere pertinentes.

Ahora bien, al permitirse sin ningún tipo de aclaración que dentro del pliego se puedan presentar peticiones distintas a las que admite el procedimiento de conciliación que inicia con la presentación del Pliego de Peticiones, el funcionario está limitado en su actuar porque el artículo 433 del Código de Trabajo, indica que no se podrá rechazar un pliego de peticiones expresando que si el Director Regional o General de Trabajo, encontrare algún defecto en el pliego, deberá señalarlo de manera inmediata al momento de su recibo, a objeto de que los trabajadores puedan subsanar en el mismo acto de presentación, obligando a levantar un acta que de fe de lo ocurrido, y se les entregará copia autenticada a los interesados. Si por el contrario ellos indican que retiran el pliego para corregirlo y presentarán posteriormente, se dejará constancia de ello en el acta.

Entendiéndose que el conflicto quedará planteado cuando se presente el pliego en debida forma. Aunado a lo establecido por esta disposición, las autoridades administrativas de trabajo están ceñidas a los tiempos que la normativa laboral le da para el traslado al empleador, cuyo término es de dos días, luego de recibir el pliego en atención al artículo 435 del Código de Trabajo.

Se expresa en el artículo 434 del mencionado texto legal, que de incumplirse con el procedimiento, el funcionario podrá ser sancionado de oficio o a solicitud de parte interesada con multa, lo que ha traído como consecuencia que se haya permitido la introducción de temas dentro del pliego para dar inicio a la conciliación que en su momento puedan considerarse que no guardan relación

con la materia colectiva de trabajo sino con el derecho individual de trabajo que tienen otras formas de reclamo, aunado al hecho que la celeridad de la normativa para proceder con la notificación de la empresa, como ya se explicó en párrafos anteriores, no permite un análisis profundo del pliego presentado y de los que intervienen, lo que ha traído como consecuencia que en muchas ocasiones la empresa citada para el procedimiento de conciliación no se considere aún con la actividad del sindicato que intenta negociar con ella, produciendo esta disconformidad al no existir dentro de la norma recurso alguno, acudir a las instancias judiciales correspondientes mediante la presentación de la acción de amparo, por considerar que se están violentando derechos y garantías constitucionales de los afectados.

Por otro lado el artículo 428 del Código de Trabajo exige que con la presentación del pliego deben adjuntarse una serie de documentos, entre los cuales, se encuentran:

1. Copia autenticada de la resolución aprobada en Asamblea General por la Organización de Trabajadores que pretenda presentarlo.
2. Nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el pliego.
3. Presentar copia del acuerdo suscrito por todos los trabajadores que apoyan el pliego si se trata de trabajadores no sindicalizados.
4. Certificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sobre la inscripción del sindicato, para verificar su existencia.

El procedimiento de conciliación como se ha venido explicando busca la celeridad en los tiempos para la negociación, es por ello, que una vez se ha notificado al empleador, el artículo 436 del Código de Trabajo le da un término de cinco días para contestar al empleador y no permite en el ínterin entre la notificación y la contestación ningún tipo de recurso al empleador si desea cuestionar algún punto del procedimiento de la conciliación.

En ese sentido el artículo 436 antes citado, es claro al señalar cuáles son los tópicos que el empleador debe atender dentro de su contestación, entre los que podemos mencionar; respuesta a cada una de las peticiones de los trabajadores, señalando cuáles acepta y cuáles rechaza, explicando porque se opone a las mismas.

También debe presentar en su contestación contra ofertas que estime prudente para resolver el conflicto, proporcionar todos los datos e informaciones relacionados con el negocio y los trabajadores, que a su parecer sean de utilidad para la conciliación.

Cabe señalar que si dos o más sindicatos se disputan la representatividad de los trabajadores, debido a la presentación al mismo tiempo de varios pliegos de peticiones, según el artículo 431 del Código de Trabajo, se deberá acumular en uno solo y los trabajadores de la o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto designarán una sola representación; de no hacerlo en el término de dos días le corresponderá negociar al sindicato más representativo o al grupo mayoritario de trabajadores si fuese el caso.

Si los pliegos de peticiones son con la finalidad de negociar convenciones colectivas se aplicarán las reglas señaladas en el artículo 402 del Código de Trabajo, a saber:

Artículo 402. “En caso de que varias organizaciones de trabajadores pidan la celebración de una convención colectiva en una misma empresa, y siempre que no se pusieren de acuerdo entre ellas, se observarán las siguientes reglas:

1. Si concurre un sindicato de empresa con uno o más sindicatos industriales, la convención colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la empresa;
2. Si concurren sindicatos gremiales con sindicatos de empresas o de industrias, podrán los primeros celebrar una convención colectiva para su profesión, siempre que el número de afiliados sea mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de empresa o de industria y que presenten servicio en la empresa o industria correspondiente;
3. Si concurren varios sindicatos gremiales, la convención colectiva se celebrará con el conjunto de los sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones, siempre que se pongan de acuerdo. En caso contrario, cada sindicato celebrará una convención colectiva para su profesión”.

La situación expuesta demuestra que existen una serie de circunstancias que pueden darse desde la interposición del pliego de peticiones hasta el momento de su notificación y posteriormente a la contestación del pliego, que no permiten ser analizadas a profundidad por el Director Regional o General de Trabajo en atención a las limitaciones que presentan las disposiciones legales que regulan el procedimiento de conciliación que obligan al funcionario a dar un trámite expedito sin ningún tipo de recurso, por lo que a las partes solo les queda

presentar una acción de amparo cuando consideran que sus derechos y garantías constitucionales han sido infringidas.

#### **4.2. Efectos de la acción de Amparo en la tramitación del pliego de peticiones.**

Corresponde en esta oportunidad analizar la posición de los tribunales de justicia con relación a los amparos que en materia laboral se interponen cuando se trata de dilucidar situaciones que surgen ante la presentación de pliegos de peticiones ante las autoridades administrativas correspondientes y nos centraremos más en los argumentos expuestos por la máxima Corporación de Justicia de Panamá.

Como se ha indicado dentro de la investigación, al artículo 427 del Código de Trabajo, señalar que “pueden incluirse, además, peticiones distintas de las que admiten este procedimiento”, dio cabida a que los trabajadores presentaran dentro del pliego algunas solicitudes para resolver dentro del mismo derivadas de una relación individual de trabajo, los que debían ser solucionados mediante los medios idóneos jurisdiccionales que la legislación laboral panameña establece para tal fin cuando se trata de derechos individuales de trabajo, tales como, reintegro por despido, pago de prestaciones laborales como son las vacaciones, horas extras, aceptando las autoridades administrativas de trabajo debatir estos temas dentro de los pliegos, ya que consideraban estaban cumpliendo con la disposición legal en comento.

Sobre el particular la Corte Suprema de Justicia se tuvo que pronunciar debido a la insistencia de los empleadores al manifestar que “....al introducir el sindicato en el pliego de petición mediante la cual se solicita que la empresa reintegre a determinados trabajadores está desnaturalizando la naturaleza de los

pliegos, ya que ello es materia de demandas ante las Juntas de Conciliación, pretendiendo de ese modo derogar las normas sobre competencia, que son de orden público. No alcanza comprender la Corporación como puede pretenderse que se someta a una empresa a la contingencia de una huelga... por la vía del conflicto colectivo y se restituya empleados que se considera han sido indebidamente despedidos.

Las normas sobre competencia son de orden público y son nulas e ineficaces cualquier mecanismo que pretenda restarle competencia a un organismo jurisdiccional”. (Fallo de 8 de septiembre, 1982, Hotel El Panamá). Esta decisión definió de manera clara que toda figura jurídica laboral que presente un procedimiento especial en la Ley para hacerla cumplir no puede ser contenida en los pliegos de peticiones.

La Corte Suprema de Justicia ha mantenido en sus decisiones algunos criterios de cómo se debe proceder al momento de la presentación de un pliego antes de recibirlo y dar traslado a la parte empleadora, es decir, que ha ido estableciendo una especie de procedimiento no existente en las normas que regulan la materia. Estas medidas las siguen reiterando cada vez que resuelven una acción de amparo sobre esta temática.

Uno de los problemas que confronta el derecho del trabajo y que se hace más evidente en el siglo XXI, es la flexibilización de sus normas y procedimiento mediante nuevas legislaciones, la jurisprudencia, el desinterés por parte de las autoridades correspondientes de aplicar las disposiciones de manera efectiva, el uso de regulación alterna y la utilización de contratos especiales diferentes, este último para tratar de evadir la relación de trabajo.

En este sentido, como la investigación está dirigida a analizar el efecto que tienen las decisiones que se adoptan sobre las acciones de amparo que se presentan por interposición de los pliegos ante las autoridades de trabajo, es pertinente citar al Doctor Carlos Ayala Montero, quien en su obra “Vigencia y Transformación del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI”, al abordar los medios de flexibilización laboral, señala: “La segunda forma o vehículo de flexibilización, lo constituye la jurisprudencia, a partir de aquella que es producto de fallos finales de los más altos tribunales de justicia, dado que no pueden ser impugnados de ninguna otra forma.

Esa fórmula se ha utilizado más en América, y sobre todo en el caribe y el Istmo Centroamericano, donde la jurisprudencia asume una libertad absoluta, casi no sujeta a ningún parámetro y además, sin que sea obligatoria en algunos casos, la justificación del razonamiento jurídico, lo que crea condiciones para producir el más variado menú de recetas jurisprudenciales, sobre todo en temas de justicia social como lo es el derecho del trabajo, donde influye, sin duda, la convicción ideológica del juzgador en torno al papel del capital y el trabajo en la sociedad, y no pocas veces, los intereses materiales. La jurisprudencia ha sido utilizada para dejar sin efectos claras normas protectoras de la legislación nacional”.<sup>7</sup> (El subrayado es nuestro).

De allí que utilizaremos un fallo que consideramos recoge la postura de nuestra más alta Corporación de Justicia y en el que se citan otros fallos emanados de la misma Corporación, en atención a diferentes situaciones que se han suscitado al presentar pliego de peticiones.

---

<sup>7</sup> AYALA MONTERO, Carlos. Vigencia y Transformación del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI. Librería & Editorial BARRIOS & BARRIOS. Primera Edición 2017, Panamá, pág. 381-382

Trataremos de abordar distintos contextos de situaciones que se han dado en el procedimiento de conciliación ante la presentación de un pliego de peticiones y la posición de la Corte Suprema de Justicia.

El Sindicato Industrial Nacional de Trabajadores de Servicios, Supermercados, Casas Mayoristas y Minoristas, de Víveres de Panamá interpone acción de amparo de garantías constitucionales en contra del Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por haber proferido una orden de no hacer al señalar mediante Nota No. 493-DGT-01, del 24 de mayo del 2001, por medio de la cual declara “no viable ni presentado en debida forma, el proyecto de convención colectiva y en consecuencia le devolvemos la documentación”, argumentando la demandante que el funcionario se apartó de lo ordenado en el artículo 433, del Código Laboral, que prohíbe rechazar un pliego bajo ninguna circunstancia, y permite la corrección de los defectos encontrados, al momento de recibir la documentación, de todo lo cual debe reposar constancia en un acta.

En síntesis, a criterio del actor la falta de un acta y en su lugar la confección de una simple nota, para rechazar y devolver un pliego cuando ya había sido recibido por la entidad, representan violaciones al debido proceso.

En esta oportunidad el Pleno concedió el amparo dando la razón al sindicato, sobre la importancia que el Director General de Trabajo cumpliera con la confección del acta que señala el artículo 433 del Código de Trabajo y no simplemente mediante una nota rechazase el pliego presentado. Sin embargo, llama la atención lo que en este mismo fallo señala el Pleno sobre la viabilidad que habiendo recibido el pliego y otorgada el acta, se pudiese posteriormente rechazar dicho pliego.



Sobre el particular, entre otros argumentos, manifiesta el Pleno “La constancia del Acta es vital pues la presentación de un pliego de peticiones que cumple con todos los requisitos legales constituye un trámite trascendental, que da inicio a un proceso especialísimo que produce efectos inmediatos”.

Estos efectos inmediatos son la protección de todos los trabajadores, ya que no se permite al empleador dar por terminado ningún contrato de trabajo salvo exista previa autorización judicial, con arreglo al procedimiento previsto para el desafuero sindical; igual criterio aplica en el caso de solicitudes de suspensión de los contratos de trabajo.

No obstante lo anterior, el Pleno señala que “Resulta evidente la importancia de esta certificación, dado los efectos examinados que genera la presentación de un pliego. Sin embargo, el Acta tiene carácter provisional, pues, su confección no impide la posterior revisión y rechazo del pliego, por los motivos definidos en la ley”. Sigue diciendo: “El Acta en comento simplemente registra la impresión preliminar del funcionario sobre el aparente cumplimiento de los requisitos que debe reunir todo pliego.

La Corte ha reconocido la posibilidad que en algún momento posterior se pueda revisar esta situación, si la documentación no cumple con otros requisitos o la existencia de alguna violación legal no es advertida al momento de su presentación, en cuyo caso debe entenderse que el pliego no ha sido presentado en debida forma y la Dirección General de Trabajo puede así declararlo”.

Si bien estamos de acuerdo que las normas referente a la presentación del pliego y el procedimiento a seguir presenta insuficiencia que da lugar a las discrepancias con cualquiera de las partes en conflicto y pone en una situación difícil a la autoridad administrativa de trabajo conocedora de la situación,

consideramos que esta posición de la Corte es muy amplia y puede provocar abusos de parte de estas autoridades, razón por la cual urge una regulación sobre el particular.

Ahora bien, son variados los planteamientos del Pleno de la Corte que surgen de las modalidades del conflicto que corresponde seguir abordándolos a través de los fallos de diferentes acciones de amparo presentados por trabajadores y empleadores, en circunstancias diferentes, mediante fallo del 8 de octubre del 2001, cuyo magistrado ponente fue Adán Arnulfo Arjona L., está el expresar que “sobre el tema en controversia cabe observar, a título de referencia general, el fenómeno que viene aconteciendo y que se manifiesta en el notorio incremento de acciones de amparo contra la Dirección General o Regional de Trabajo, relacionados con la presentación y traslado de pliegos de peticiones.”

Sigue señalando que “En un principio, la posición de la jurisprudencia del Pleno era refractaria a la admisión de amparos de garantías constitucionales contra el traslado de pliego de peticiones por considerar que el funcionario de la Dirección General o Regional de Trabajo, solo cumplía con un mandato de ley y que dicho acto no configuraba una orden de hacer.

Con el paso del tiempo esta posición fue revaluada por el Pleno al percatarse de que en gran cantidad de ocasiones se estaba pretermitiendo el cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para este trámite, provocando con ello el desamparo en el conflicto, habida cuenta de los importantes efectos que se derivan de la presentación y tramitación de un pliego”.

Efectivamente, al no existir ningún otro mecanismo que les permita a los actores defender sus posiciones frente a la autoridad administrativa conocedora del procedimiento de conciliación, y por la falta de una pertinente reglamentación sobre la materia ha ocasionado que la Corte haya intentado enmendar de alguna forma dichas falencias.

De allí, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha expresado que si bien el ordenamiento jurídico salvaguarda el derecho de los trabajadores a reclamar del empleador mejores condiciones de trabajo o de empleo, dicho reclamo no puede permitirse la violación al debido proceso, por lo tanto, se requiere el cumplimiento de un mínimo de requisitos legales, que de no darse, impiden que pueda obligarse al empleador a iniciar un proceso, que de no terminar en un acuerdo, puede llevar a una huelga.

A continuación extractos de pronunciamientos de distintos fallos de acciones de amparo, referente al tema.

“Esta superioridad ha señalado en profusa jurisprudencia, que antes de iniciar un pliego de peticiones es responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, verificar si el pliego de peticiones resulta admisible a la luz de las disposiciones laborales y hacer uso de los medios investigativos necesarios para confirmar la certeza de las afirmaciones del Sindicato que solicita la Conciliación”. (Ver Sentencia el Pleno de 9 de junio de 1998).

Entonces vemos que debe existir por parte de la Dirección General o Regional de Trabajo, una función examinadora en el cumplimiento de los requisitos que debe presentar el pliego de peticiones antes de su admisión.

En ese mismo sentido, el Pleno ha manifestado que “para asegurar las garantías constitucionales de unos y de otros, cada vez que un pliego comience a tramitarse en el Ministerio de Trabajo se adopten aquellas medidas que impidan por un lado, la vulneración de los derechos de los trabajadores y, por el otro, la comisión de abusos que puedan perjudicar el interés de la empresa...” (Ver Sentencia el Pleno de 9 de junio de 1998).

Alega que el debido proceso consiste en garantizarle a las partes la defensa efectiva de sus derechos sustantivos, y por ende garantizarle a los trabajadores y a la empresa la práctica de las pruebas solicitadas; el no hacerlo deja en indefensión a la parte que lo solicita. Esto ocurrió con la empresa Bilfinger + Berger de Panamá, S.A. en contra del Sindicato de la Unión Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, al señalar que no hicieron la inspección respectiva a la empresa para determinar si lo señalado por la empresa en cuanto a la falta del requisito sobre el número de trabajadores que según indicaban no contaban con el apoyo requerido, siendo que la Dirección General de Trabajo no había dado respuesta a la situación manifestada y que el mediador no había mandado a practicar la prueba, violentando sus derechos y por ende, no se podía dar curso al pliego concediendo la pretensión anunciada. (20 de agosto del 2001, Magistrado ponente César Pereira Burgos).

Este criterio de la necesidad de realizar investigaciones previas sobre puntos que son necesarios aclarar para verificar el cumplimiento de los requisitos antes de recibir el pliego para dar traslado o de existir inconformidad por algunas de las partes y haberlo manifestado antes de iniciar el procedimiento de conciliación, ha sido reiterado y en el Amparo de Garantías constitucionales propuesto por Clima Control, S.A. en contra del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), el argumento de la empresa era que el sindicato que solicitaba negociar con ella una convención colectiva no eran de la actividad de la empresa y debido a que la Dirección

General de Trabajo no hizo las investigaciones pertinentes sobre lo manifestado tuvieron que acudir a la acción de amparo el cual les fue concedido y básicamente el punto medular expresado por el Pleno en ese momento bajo la ponencia de la Magistrada Graciela Dixon en fallo del 30 de noviembre de 1999, fue “En tal sentido el artículo 435 del Código de Trabajo determina, que dentro de los dos días siguientes al recibo del pliego, la Dirección General de Trabajo deberá notificar al empleador de la existencia del conflicto, por lo que se observa diligencia por parte del funcionario administrativo en emitir las comunicaciones pertinentes. Ahora bien, el cumplimiento de esta norma debe estar amparada con la verificación de los requisitos que exigen los artículos 427, 428 y 433 del referido cuerpo de ley laboral, para lo cual el Director General de Trabajo debe hacer uso de los medios investigativos necesarios para confirmar las aseveraciones del sindicato que solicita la convención, ya que la no verificación del mismo conduce a desaciertos por parte de la autoridad laboral que vulnera los derechos de los interesados, para este caso Clima Control, S.A.

En otro orden de ideas el Pleno de la Corte ha expresado que al no hacerse las verificaciones correspondientes no se percataron que la empresa afectada no se dedicaba a la industria de la construcción y por ende, erróneamente la obliga a iniciar negociaciones con un sindicato que al no ser de la actividad de la empresa, no puede representar a los trabajadores de la misma”.

Dada la explicación anterior se evidencia que el Pleno está incluyendo atribuciones a la autoridad administrativa de trabajo que no están contemplados per se en la normativa laboral como parte del procedimiento de conciliación.

Ahora bien, para poder determinar si la actividad de la empresa es afín con el sindicato que solicita la negociación, en el caso de la construcción, el ordenamiento laboral panameño define en su artículo 279 lo relativo al contrato de la construcción, al indicar que “Para los efectos del presente capítulo se entiende por obras o actividades de construcción las que tienen por objeto la edificación en cualquiera de sus ramas, que incluye su reparación, alteración y ampliación; la demolición, movimiento de tierra y la ejecución de obras de ingeniería civil, mecánica y eléctrica”.

Entonces, en el caso bajo examen encontramos que existen disposiciones dentro de la legislación laboral panameña que le permitían a la autoridad administrativa de trabajo con base a ella, establecer si está dentro de la actividad del sindicato que solicitaba la negociación.

Por otro lado, sabemos que existe una dependencia del Estado que regula todo lo relacionado a la actividad empresarial y comercial, exigiendo que deben tener para el ejercicio del comercio un aviso de operación que indique claramente las actividades de la empresa, y cuya información es valiosa para la autoridad administrativa de trabajo al definir si el sindicato que solicita negociar cumple con el requisito de la afinidad de la actividad.

De optar por solicitar de oficio al Ministerio de Comercio e Industria, a través de Panamá emprende, dependencia que forma parte de su estructura, significa tener que esperar la información antes de dar traslado del pliego de haberlo recibido, surgiendo varias interrogantes, puede la autoridad administrativa de trabajo, aun cuando la norma no lo indica en base a pronunciamientos reiterados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tomar más tiempo de lo señalado en la normativa laboral para hacer las investigaciones que le indica nuestra más alta

corporación de justicia; de ser afirmativo, solo lo puede hacer de oficio o puede exigir como requisito la incorporación de documentos que acrediten la actividad de la empresa, el hacerlo es un argumento que pudiesen utilizar los sindicatos afectados para accionar vía amparo, indicando que existe una extralimitación por parte del funcionario al no ceñirse al procedimiento legalmente establecido.

Otros de los puntos interesantes que hemos abordado y que han sido objeto de discusión dentro de esta investigación, y que surgen como un cuestionamiento es el hecho de que se le exige a la autoridad administrativa de trabajo verificar el número de trabajadores indicado por el sindicato que manifiesta su intención de negociar con determinada empresa, a los efectos de determinar la veracidad del apoyo requerido para tal fin, que fue lo ocurrido con la empresa Bilfinger + Berger de Panamá, S.A. en contra del Sindicato de la Unión Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, antes citada.

No obstante, consideramos que esto se contrapone a una presunción contenida en el ordenamiento jurídico laboral panameño que consiste en presumir como ciertas las afirmaciones de los trabajadores en el pliego de peticiones en cuanto al número de trabajadores de la empresa, establecimiento o negocio, que deben computarse para determinar la legalidad de la huelga. Indicando además, que ésta presunción no admitirá prueba en contrario si el empleador no hubiese contestado el pliego, o si al contestarlo no objetó la afirmación de los trabajadores y finalmente indica que en ningún caso se admitirá durante la conciliación prueba dirigida a desvirtuar la presunción a que se refiere los puntos señalados, pero que el empleador podrá reiterar sus objeciones en el escrito con que pida la declaratoria de ilegalidad de la huelga y ofrecer las pruebas que estime convenientes, según lo indica el artículo 505 del Código de Trabajo.

Si bien la presunción va dirigida a establecer el número de trabajadores que deben tomarse en consideración para determinar la huelga, esta va ligada al número que los apoya para la interposición del pliego, siendo que en el análisis de las acciones de amparo revisadas el Pleno no hace alusión a esta disposición.

Esto lo mencionamos en virtud que el Pleno ha reiterado que la autoridad administrativa de trabajo al evaluar la presentación del pliego no debe hacerlo de manera aislada sino en conjunto de las normas laborales que inciden en la temática.

Es por ello, que llegamos a la conclusión que es imperante desarrollar un procedimiento de conciliación mediante un decreto ejecutivo que permita el desarrollo del artículo 426 y siguientes del Código de Trabajo, tomando en cuenta las consideraciones que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de manera reiterada ha expresado por las diversas situaciones que surgen en la presentación de los pliegos, dada la celeridad y los tiempo establecidos para tal fin; de forma tal que la autoridad administrativa de trabajo pueda además de garantizar a las partes en conflicto sus derechos contar con un instrumento jurídico que le permita proceder más acertadamente durante la negociación.



**5.1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Pleno), 3ª de lo Contencioso Administrativo y Laboral, 8 de Octubre de 2001 (caso Amparo de garantías constitucionales de la Corte Suprema de Justicia - Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral -, de 08 de Octubre de 2001)**

Demandado: LA ORDEN DE NO HACER CONTENIDA EN LA NOTA N° 493-DGT-01, DE 24 DE MAYO DE 2001, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.

Fecha de Resolución: 8 de Octubre de 2001

Emisor: Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

**RESUMEN**

AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICENCIADO ALEJANDRO QUINTERO DIXON, EN REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO INDUSTRIAL DE TRABAJADORES DE LAS COMPAÑÍAS DE SERVICIOS, SUPERMERCADOS, CASAS MAYORISTAS Y MINORISTAS DE VÍVERES DE PANAMÁ, CONTRA LA ORDEN DE NO HACER CONTENIDA EN LA NOTA N° 493-DGT-01, DE 24 DE MAYO DE 2001.

## CONTENIDO

### VISTOS:

El licenciado Alejandro Quintero Dixon, actuando en nombre y representación del Sindicato Industrial de Trabajadores de las Compañías de Servicios, Supermercados, Casas mayoristas y minoristas de víveres de Panamá, ha promovido acción de amparo de garantías constitucionales contra la orden de no hacer contenida en la Nota No. 493-DGT-01, de 24 de mayo de 2001, emitida por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Mediante la nota recurrida en amparo el Director General de Trabajo devuelve al Sindicato Industrial de Trabajadores de las Compañías de Servicios, Supermercados, Casas mayoristas y minoristas de víveres de Panamá la documentación del proyecto de convención colectiva, por estimar que no fue presentada en debida forma.

El amparista sostiene que la nota acusada atenta contra el contenido de los artículos 32, 60, 64, 65, 73, 74 y 75 de la Constitución, cuyos textos reproducimos a continuación:

Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.

Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.

Artículo 64: Se reconoce el derecho a sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas las clases para los fines de su actividad económica y social.

Artículo 65: Se reconoce el derecho a huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

Artículo 73: Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la Ley.

Artículo 74: La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.

Artículo 75: Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.

A criterio del demandante se produjo la infracción del artículo 32 de la Carta Magna, porque al ordenar la devolución del pliego de peticiones con sustento en el supuesto incumplimiento del artículo 427 del Código Laboral, el funcionario se apartó de lo ordenado en el artículo 433 de dicha excerta que prohíbe rechazar un pliego bajo ninguna circunstancia, y permite la corrección de los defectos encontrados, al momento de recibir la documentación, de todo lo cual debe reposar constancia en un acta.

El amparista agrega que el mayor error del funcionario radica en invocar como causal para devolver el pliego, la existencia de otro en trámite, con lo cual se ampara en una causal no prevista en la ley, acción que atenta contra el artículo 434 del Código de Trabajo.

En síntesis, a criterio del actor la falta de un acta y en su lugar la confección de una simple nota, el hecho de haber rechazado y devuelto un pliego cuando ya había sido recibido por la entidad, representan violaciones al debido proceso.

Al explicar cómo se produjo la infracción del artículo 60 manifestó que el rechazo del pliego en las circunstancias antes anotadas, niega al trabajador el derecho a obtener las condiciones necesarias a una existencia decorosa.

El incumplimiento del artículo 64 de la Constitución que consagra el derecho de los trabajadores a sindicación para los fines de su actividad económica y social se produce por la devolución del pliego con base en falsos incumplimientos.

Al devolver el pliego presentado, el Director General de Trabajo también incurre en la conculcación del artículo 65 de la Constitución, por ello anula la posibilidad que tienen los empleados de recurrir a la huelga.

Se ha producido, de igual modo, la infracción del artículo 73 de la Carta Fundamental, porque el funcionario aplica mecanismos procesales no contemplados en la legislación procesal laboral.

La devolución del pliego al margen del debido trámite constituye un acto que transgrede lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 75 de la Constitución fue violado por interpretación errónea, según el actor, al achacarle de manera maliciosa supuestos incumplimientos de los requisitos establecidos en los numerales 5 y 6 del artículo 427 de la Constitución.

### INFORME DEL FUNCIONARIO ACUSADO

En informe de conducta remitido que se lee en la Nota No. 571-DGT-01, de 12 de junio de 2001 (fs. 79 a 81), el funcionario acusado aduce que sólo cumplió con la función que le impone el artículo 433 del Código de Trabajo, en cuyo ejercicio observó que el pliego no cumplía con los numerales 5 y 6 del artículo 427. Además, de tales deficiencias, agrega el funcionario, que pudo comprobar que existe vigente una convención colectiva celebrada con Tagarópulos, S. A. y por último, que está en trámite otro pliego presentado por el mismo sindicato que recurre en amparo contra la misma empresa, lo que imposibilita el trámite de un nuevo pliego.

### DECISIÓN DEL PLENO

Previo al análisis de fondo al sé que adentra el Pleno en la comprobación de las posibles infracciones a las garantías fundamentales, es prudente señalar de entrada que muchos de los artículos que el amparista cita como violados son normas de carácter programático.

Esto es así respecto de los artículos 60, 73 y 74 de la Carta Magna que reiteramos han sido invocados por la parte actora como infringidos.

Veamos algunos de los comentarios vertidos por la Corte respecto a estas normas:

En cuanto a la pretensión relativa a la supuesta violación del artículo 60, sobre el derecho al trabajo, se considera que es improcedente por ser esta norma programática, como ya ha sido establecido jurisprudencialmente."(26 de junio de 1992).

"... cómo pudo resultar vulnerado el artículo 73 de la Constitución Nacional por parte del Tribunal Superior de Trabajo, siendo que la Corte ha reiterado, por una parte, que esta norma contiene un principio general de reserva legal dirigido al legislador, por lo que el juzgador laboral, cuando resuelve una controversia de este orden, no puede vulnerarlo, y que sólo cuando se somete una controversia laboral a jurisdicción distinta, puede esta norma resultar quebrantada, lo que evidentemente no acontece en este caso. (cfr. Sentencias de 26 de mayo de 1986 y de 10 de agosto de 1982 entre otras)." (6 de diciembre de 1996).

En cuanto a este artículo 73, hay que anotar que ni siquiera es aplicable al caso que ha sido sometido al examen de este Tribunal, puesto que dicha norma reserva el conocimiento de las controversias de origen laboral a la jurisdicción laboral, por tanto no encuentra esta Superioridad fundamento en la actuación cuestionada que evidencie la infracción de esta disposición.

Sobre el artículo 74 de la Constitución el Pleno de la Corte también ha dejado claro su carácter programático.

"... por ser éste un precepto de carácter programático, que no contiene derechos subjetivos susceptibles de ser violados. La naturaleza programática de la mencionada disposición constitucional ha sido objeto de diversos pronunciamientos del Pleno de la Corte, por ejemplo, en los fallos del 2 de julio de 1991, 20 de junio de 1996 y 31 de enero de 1997." (21 de enero de 1997).

En relación con el artículo 75, de su atenta lectura se desprende con claridad que es una norma de referencia, por cuanto remite a la observación de los derechos tutelados en las restantes normas de este capítulo constitucional como garantías mínimas en favor de los trabajadores, y no consagra per se un derecho susceptible de ser infringido.

Visto lo anterior la Corte se concentrará en determinar si la actuación del Director General de Trabajo atentó en alguna medida contra el debido proceso legal que en estos casos debe observarse.

Sobre el tema en controversia cabe observar, a título de referencia general, el fenómeno que viene aconteciendo y que se manifiesta en el notorio incremento de acciones de amparo contra la Dirección General de Trabajo, relacionados con la presentación y traslado de pliegos de peticiones.

En un principio, la posición de la jurisprudencia del Pleno era refractaria a la admisión de amparos de garantías constitucionales contra el traslado de pliego de peticiones por considerar que el funcionario de la Dirección General o Regional de Trabajo, sólo cumplía con un mandato imperativo de ley y que dicho acto no configuraba una orden de hacer.

Con el paso del tiempo esta posición fue revaluada por el Pleno al percatarse de que en gran cantidad de ocasiones se estaban pretermitiendo el cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para este trámite, provocando con ello el desamparo de los involucrados en el conflicto, habida cuenta de los importantes efectos que se derivan de la presentación y tramitación de un pliego de peticiones.

Es posible que gran número de estas impugnaciones se originen principalmente por la ausencia de una adecuada y exhaustiva reglamentación sobre esta materia. Uno de los vacíos más ostensibles que se observan en dicha reglamentación lo constituye la ausencia de una fase definida que posibilite a la parte empleadora plantear sus objeciones y a la autoridad a decidir las.

La Corte, a través de sus decisiones, ha intentado subsanar en alguna medida tales insuficiencias.

En este sentido, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado que no puede tramitarse un pliego que no cumpla con los requisitos legales correspondientes, porque, de lo contrario, se incurriría en una violación al debido proceso.

De este modo, este Tribunal reconoce que si bien la normativa tutela el derecho de los trabajadores a reclamar del empleador las más apropiadas condiciones de trabajo, como bien se señaló, el ejercicio de este derecho debe observar un mínimo de requisitos legales, que de no cumplirse, impiden que pueda obligarse al empleador a iniciar un proceso que, en el peor de los casos, podría culminar en huelga.



En este punto es importante recordar, que el procedimiento de conciliación regulado por los artículos 432 y siguientes del Código de Trabajo, constituye un conjunto sucesivo e ininterrumpido de actos, en los cuales el empleador no sólo está obligado a contestar el pliego (art. 436), sino también a asistir a las reuniones a las que sea citado por el funcionario conciliador, so pena de incurrir en abandono de la conciliación de no hacerlo (art. 438).

Inclusive, el artículo 446 del Código de Trabajo prevé la posibilidad de que, vencido el plazo de quince (15) días desde que se notificó el pliego de peticiones (salvo que ambas partes y con la anuencia del conciliador convengan una prórroga hasta por dos veces), empiece a correr el plazo de veinte días (art. 490) de que disponen los trabajadores para la declaratoria de huelga. (19 de mayo de 1998, Mag.. Ponente: Mirtza Franceschi de Aguilera).

La función de fiscalización en el cumplimiento de los requisitos que debe reunir el pliego de peticiones corresponde a la Dirección General o Regional de Trabajo.

Esta Corporación en varias decisiones se ha referido a este importante rol que debe cumplir la autoridad administrativa de trabajo, como se observa a continuación:

Esta Superioridad ha señalado en profusa jurisprudencia, que antes de iniciar un pliego de peticiones es responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, verificar si el pliego de peticiones resulta admisible a la luz de las disposiciones laborales y hacer uso de los medios investigativos necesarios para confirmar la certeza de las afirmaciones del Sindicato que solicita la Conciliación (Vid. Sentencia el Pleno de 9 de junio de 1998).

En otro orden de ideas, la Corte afirmó que 'para asegurar las garantías constitucionales de unos y de otros, cada vez que un pliego comience a tramitarse en el Ministerio de Trabajo se adopten aquellas medidas que impidan por un lado, la vulneración de los derechos de los trabajadores y, por el otro, la comisión de abusos que puedan perjudicar el interés de la empresa ...' (vid. sentencia del 9 de junio de 1998).

El debido proceso consiste en garantizarle a las partes la defensa efectiva de sus derechos sustantivos, en el caso planteado en garantizarle a los trabajadores y a la empresa la práctica de pruebas solicitadas. En ese orden de ideas se observa que no se ha realizado la prueba solicitada por la empresa Bilfinger + Berger de Panamá, S. A., a sus instalaciones para revisar el status de los trabajadores que firman el pliego. (20 de agosto de 2001, Mag. Ponente: César Pereira Burgos).

En tal sentido el artículo 435 del Código de Trabajo determina, que dentro de los dos días siguientes al recibo del pliego, la Dirección General de Trabajo deberá notificar al empleador de la existencia del conflicto, por lo que se observa diligencia por parte del funcionario administrativo en emitir las comunicaciones pertinentes.

Ahora bien, el cumplimiento de esta norma debe estar amparada con la verificación de los requisitos que exigen los artículos 427, 428 y 433 del referido cuerpo de ley laboral, para lo cual el Director General de Trabajo debe hacer uso de los medios investigativos necesarios para confirmar las aseveraciones del sindicato que solicita la convención, ya que la no verificación del mismo conduce a desaciertos por parte de la autoridad laboral que vulnera los derechos de los interesados, para este caso, CLIMA CONTROL, S. A. (30 de noviembre de 1999, Mag. Ponente: Graciela Dixon).

Expuestas las consideraciones de los amparistas, la Corte procede a resolver el presente negocio. En primer lugar se hace necesario señalar que a través del amparo de garantía que nos ocupa se pretende revocar la orden contenida en la Nota fechada 22 de mayo de 1998 expedida por el Director Regional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, fundamentada en el artículo 435 y siguientes del Código de Trabajo.

En este sentido, cabe destacar lo que el Pleno de la Corte ha señalado con anterioridad en casos semejantes en el sentido de que, en virtud del derecho invocado, la autoridad administrativa se encuentra obligada legalmente a correr traslado del pliego de peticiones (presentado por organizaciones sociales) a las respectivas empresas, señalándoles término para contestarlo y el período para la conciliación.

Sin embargo, tal como esta Corporación ha señalado con anterioridad, el funcionario debe verificar el cumplimiento de algunos presupuestos exigidos por otros preceptos de carácter laboral -antes de dictar este acto- a fin de no incurrir en arbitrariedades, obligando a una empresa o empleador a celebrar una convención colectiva con un sindicato al cual no están afiliados los trabajadores que laboran para la misma.

En este mismo sentido, reiteramos, no se puede dejar de observar las obligaciones que le imponen al funcionario otras normas del Código de Trabajo, tales como el artículo 401, 427 (numerales 2 y 5), 428 y 433, los cuales deben cumplirse previo al procedimiento de conciliación, por lo que resulta improcedente la aplicación aislada del trámite ordenado por los artículos 435, 436 y siguientes del Código de Trabajo por parte de la autoridad de trabajo.

Esta Corporación ha llamado la atención al respecto, y en ello debemos ser reiterativos, pues el actuar al margen de lo que se acaba de exponer, viene dando lugar a que tanto las empresas como los trabajadores se vean obligados a interponer recursos de amparo de garantía ante esta Superioridad, cada vez con mayor frecuencia, en relación la presentación de pliegos ante la Dirección General de Trabajo, alegando los interesados que la actuación de las autoridades no se ajusta, en cuanto a estos menesteres, a lo establecido por la Constitución en sus artículos 32, 17 y 18.

Resulta procedente, pues, para asegurar las garantías constitucionales de unos y de otros, el procurar que cada vez que un pliego comience a tramitarse en el Ministerio de Trabajo se adopten aquellas medidas que impidan, por un lado, la vulneración de los derechos de los trabajadores y, por el otro, la comisión de abusos que puedan perjudicar el interés de las empresas.

Conviene igualmente reiterar que el ejercicio de los derechos constitucionales que se les reconoce a los trabajadores para la práctica libre del sindicalismo (art. 64) y el ejercicio del derecho a huelga (art. 65), entre otros, supone el cumplimiento, por su parte, de las responsabilidades que la legislación les impone, precisamente para evitar que se incurra en el abuso de tan importantes libertades. (22 de julio de 1998, Mag. Ponente: Carlos Cuestas)

Todas estas anotaciones resaltan aún más la necesidad de que el Director General de Trabajo compruebe la veracidad de la información que aparece en el pliego de peticiones antes de correrlo en traslado a la empresa requerida, a fin de evitar situaciones lamentables como las advertidas en este caso, constitutivas de claras violaciones de las garantías fundamentales de los empleadores. Como contrapartida de esta obligación del citado funcionario, está la obligación del sindicato o del grupo de trabajadores que presenta el pliego, de aportar la

documentación pertinente para probar los presupuestos procesales necesarios (como los anotados) para dar inicio al procedimiento de conciliación.

Puede afirmarse, incluso, que la comprobación oportuna y adecuada de estos requisitos por parte de los trabajadores redundará, a fin de cuentas, en su propio beneficio, en razón del trámite expedito que podría darse a la solicitud de conciliación por ellos presentada. (19 de mayo de 1998, Mag. Ponente: Mirtza Franceschi de Aguilera).

Las órdenes de hacer que se pretende sean revocadas mediante la concesión de estos amparos de garantías están contenidas en resolución dictada por el Director General de Trabajo, fundamentada en el artículo 435 y concordantes del Código de Trabajo. Como ha señalado la jurisprudencia de la Corte en casos similares al presente, en virtud del derecho invocado, la autoridad administrativa se encuentra obligada legalmente a correr traslado del pliego de peticiones (presentado por organizaciones sociales) a las respectivas empresas, señalándoles término para contestarlo y el período para la conciliación.

Sin embargo, antes de dictar este acto el funcionario debe verificar el cumplimiento algunos presupuestos exigidos por otros preceptos de carácter laboral, a fin de no incurrir en arbitrariedades, obligando a una empresa o empleador a celebrar una convención colectiva con un sindicato al cual no están afiliados los trabajadores que laboran para la misma.

Dicha consideración, sobre el cumplimiento aislado del trámite ordenado por los artículos 435, 436 y siguientes del Código de Trabajo por parte de la autoridad de trabajo, dejando de observar las obligaciones que le imponen otras normas del mismo texto legal contenidas en los artículos 401, 427 (numerales 2 y 5), 428 y 433, entre otros, que deben cumplirse con antelación a la iniciación del

procedimiento de conciliación, es el cargo en que los amparistas fundamentan la violación del debido proceso legal.

A juicio de la Corte no se puede interpretar ni se puede aplicar aisladamente el artículo 435 del Código de Trabajo, en particular en aquellos casos en donde puedan surgir dudas acerca de la veracidad de la información contenida en el pliego que se haya presentado.

Es importante comprobar la veracidad del contenido de este último documento utilizando los medios que la Dirección General de Trabajo tiene a su alcance, como por ejemplo investigando de oficio si la empresa realmente se dedica a una actividad relacionada con aquella a la que pertenecen los miembros del sindicato que gestiona el pliego; aspecto que puede ser aclarado por los propios trabajadores acompañando la certificación correspondiente del Ministerio de Comercio e Industrias o por la Dirección General de Trabajo a través de las peticiones correspondientes. Estos puntos son claves y hay que dejarlos aclarados antes de dictar la resolución que le da traslado al empleador del pliego intimándolo a contestar y a comparecer a la conciliación.

La Corte observa con preocupación que el actuar al margen de lo que se acaba de exponer, viene dando lugar a que tanto las empresas como los trabajadores se vean obligados a interponer recursos de amparo de garantía ante esta Superioridad, cada vez con mayor frecuencia, en relación la presentación de pliegos ante la Dirección General de Trabajo, alegando los interesados que la actuación de las autoridades no se ajusta, en cuanto a estos menesteres, a lo establecido por la Constitución en sus artículos 32, 17 y 18.

Resulta recomendable entonces, que para asegurar las garantías constitucionales de unos y de otros se proceda, cada vez que un pliego comience a tramitarse en el Ministerio de Trabajo, adoptando aquellas medidas que impidan, por un lado, la vulneración de los derechos de los trabajadores y, por el otro, la comisión de abusos que puedan perjudicar el interés de las empresas. (17 de mayo de 1996, Mag. Ponente: Eligio Salas).

En el caso in examine estamos en presencia de la impugnación formulada por el Sindicato demandante contra la devolución del pliego de peticiones presentado ante el Director General de Trabajo.

Entre las imputaciones formuladas por el amparista contra el Director General de Trabajo están:

- + La ausencia del Acta que exige el artículo 433 del Código de Trabajo,
- + El rechazo del pliego de petición cuando la ley se lo prohíbe, y
- + La anotación de falsos defectos.

En cuanto al primero de estos cargos, el amparista alega que la devolución del pliego mediante una nota, en ausencia del Acta que exige el artículo 433 del Código de Trabajo constituye una violación al debido proceso legal.

El artículo 433 es del tenor transcrito a continuación:

Artículo 433. No podrá rechazarse un pliego de peticiones. Si el Director Regional o General de Trabajo encontrare defectos en el pliego deberá señalarlos al momento de recibirlo, a fin de que los trabajadores subsanen allí mismo, y de

todo ello se levantará un acta, copia autenticada de la cual se entregará a los interesados. Si éstos declaran que desean retirar el pliego para subsanar sus defectos y presentarlo con posterioridad, se dejará constancia de ello en el acta. En este caso el conflicto se entenderá planteado desde el momento en que se presente el pliego en debida forma.

En este caso, la nota acusada es el documento legible a fojas 61 y 62, mediante el cual el funcionario apunta a otras causales que justifican el rechazo del documento, sumadas a los ya mencionados incumplimientos de los numerales 5 y 6 del artículo 427 del Código de Trabajo. Éstas son:

La constancia en los registros del Ministerio de Trabajo de la existencia de una convención colectiva vigente, de la cual fueron signatarios la empresa Tagarópulos, S. A. y el Sindicato Nacional de Trabajadores de empresas, servicios, manufactureras y víveres de Panamá (SINATRAVIP); y el trámite en la Dirección de otro pliego previamente presentado por el mismo Sindicato Industrial Nacional de Trabajadores de las compañías de servicios, supermercados, casas mayoristas y minoristas de víveres de Panamá.

La norma es clara en cuanto a la obligación de la Dirección General o Regional de Trabajo de levantar un Acta al momento de recibir un pliego de peticiones, para contar con una memoria de lo acontecido, justamente por la posibilidad de corregir los errores advertidos en el acto, o para dejar constancia de que la organización sindical en lugar de corregirlos en ese mismo momento decidió retirar el pliego para su posterior presentación, luego de subsanados los defectos de que adolece.



La exigencia prevista en el artículo 433 del Código de Trabajo tiene como fin:

Proteger a los trabajadores de que se les rechacen los pliegos por defectos de formas no previstos en la ley.

Exponer al funcionario que incurre en esa práctica de ser sancionado por señalar defectos inexistentes o fuera del marco legal, ante lo cual se contempla la formalidad de que se levante una constancia de los hechos acontecidos durante la presentación del pliego, como una formalidad para salvaguardar la transparencia de este proceso.

De las objeciones formuladas por el funcionario en la nota acusada, los supuestos incumplimientos de los requisitos previstos en los numerales 5 y 6 del artículo 427 del Código de Trabajo ameritan una constancia en Acta.

Ya se explicó que el Acta se confecciona al momento de recibir el documento y los incumplimientos a los requisitos previstos en los artículos 427 y 428 del Código de Trabajo son los susceptibles de ser detectados en ese examen que se realiza al momento de recibir la documentación.

Al respecto el Doctor Jorge Fábrega en su obra DERECHO PROCESAL DE TRABAJO, formula una descripción del trámite de recepción de pliegos de peticiones:

En la práctica, el Secretario Judicial se limita a verificar si el pliego reúne todos los requisitos que señala el Código en los artículos 427 y 428, respectivamente, y después de constatar esto, le pone su visto bueno al

documento, a fin de que sea la Secretaría General del Ministerio de Trabajo quien le de entrada oficial al pliego, cumpliéndose de esta forma la certificación de día y hora de recibo del pliego en debida forma en todos sus ejemplares, mediante un reloj y una secuencia numérica de documentos recibidos por los departamentos del Ministerio de Trabajo. (FÁBREGA PONCE, Jorge. Derecho Procesal de Trabajo. Individual y Colectivo, Litho Impresora, Panamá 1982). (El resaltado es del Pleno).

No consta en los documentos aportados al presente proceso ningún acta en donde se deje constancia de recibo del pliego de peticiones del Sindicato recurrente, como tampoco las certificaciones de fecha y hora en el mismo documento, dado que el pliego de peticiones aportado por la parte demandante, constituye una copia simple, que de conformidad con la normativa procesal no presta merito probatorio (cfr. artículo 820 del Código Judicial).

El funcionario demandado, al remitir su informe, tampoco aportó el acta que reclama la parte demandante, ni desestimó este cargo. Tal conducta a criterio de la Corte revela que no se cumplió con esta formalidad impuesta por el artículo 433, de levantar un acta de constancia del recibo del pliego de peticiones, así como de los defectos que prima facie se le advirtieron.

La constancia en Actas es vital pues la presentación de un pliego de peticiones que cumple con todos los requisitos legales constituye un trámite trascendental, que da inicio a un proceso especialísimo que produce efectos inmediatos. Dichos efectos, mencionados en el extracto del fallo de 19 de mayo de 1998, antes transcrito, son explicados por el Dr. Fábrega en la obra citada, en los términos que reproducimos de seguido:

La presentación del pliego ante la Dirección de Trabajo produce un efecto inmediato: el empleador no puede terminar ningún contrato sin autorización previa del Juez, con arreglo al procedimiento previsto para el desafuero sindical. (Se discute si la restricción es aplicable a los mutuos acuerdos). Se presume que todo despido que se pretenda efectuar de un trabajador que apoye el pliego, se hace como represalia, sin perjuicio del derecho del empleador a probar lo contrario. Igual criterio se aplicará para las solicitudes de suspensión de contratos de trabajo.

Tal interpretación proviene de las estipulaciones previstas en el artículo 441 del Código de Trabajo. Veamos:

Artículo 441. Durante el desarrollo de la conciliación, el empleador está obligado a mantener los contratos de trabajo existentes al momento en que se plantee el conflicto, sin perjuicio de los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra.

Desde que se presente el pliego de peticiones en debida forma, y hasta el vencimiento del plazo para declarar la huelga, durante ésta, o durante el arbitraje, toda terminación o suspensión de los efectos de los contratos, debe ser autorizada previamente por el respectivo juez de trabajo, con arreglo al procedimiento previsto en el desafuero sindical.

Se presume que todo despido que se pretende efectuar a un trabajador que apoye el pliego, se hace en represalia, sin perjuicio del derecho del empleador a probar lo contrario. Igual criterio se aplicará para las solicitudes de suspensión de contratos de trabajo. Esta disposición también regirá las negociaciones de las convenciones colectivas por la vía directa.

Resulta evidente la importancia de esta certificación, dado los efectos examinados que genera la presentación de un pliego. Sin embargo, el Acta tiene carácter provisional, pues, su confección no impide la posterior revisión y rechazo del pliego, por los motivos definidos en la ley.

El Acta en comento simplemente registra la impresión preliminar del funcionario sobre el aparente cumplimiento de los requisitos que debe reunir todo pliego. La Corte ha reconocido la posibilidad que en algún momento posterior se pueda revisar esta situación, si la documentación no cumple con otros requisitos o la existencia de alguna violación legal no es advertida al momento de su presentación, en cuyo caso debe entenderse que el pliego no ha sido presentado en debida forma y la Dirección General de Trabajo puede así declararlo.

Esto es así, pues es factible que al momento de recibir el pliego de peticiones no se observen prima facie las fallas que justifiquen su rechazo, sino que tales deficiencias afloren producto de una revisión posterior, principalmente de los registros que sobre convenciones colectivas y organizaciones sindicales reposan en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Si bien es cierto el artículo 433 señala que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, ya señalamos que, tal como lo ha identificado la Corte, existen otras normas que permiten el examen y rechazo de un pliego, con sujeción a requisitos adicionales a los previstos en los artículos 427 y 428 del Código de Trabajo. De esta manera también se ha establecido que la entidad competente debe utilizar todos los recursos a su alcance para comprobar la veracidad de la información contenida en el pliego de condiciones, lo que confirma la condición transitoria del acta.

De las consideraciones anotadas se desprende que la existencia del Acta no significa necesaria y forzosamente que el pliego fue presentado en debida forma.

La legislación (ver artículos 433 y 441 del Código de Trabajo) y los precedentes revisados hacen énfasis en la presentación en debida forma, dado el carácter proteccionista de la reglamentación y sus efectos inmediatos (fuero de negociación).

Después que se presente el pliego en debida forma, se entenderá planteado el conflicto y, por lo tanto, este funcionario debe certificar en todos los ejemplares del pliego el día y la hora exacta en que fue presentado, uno de los cuales devolverá a los interesados. (FÁBREGA PONCE, Jorge, ob.cit., pág.538).

La exigencia de presentación en debida forma, se intentó acreditar con la carta fechada 17 de mayo de 2001, legible a folio 57, que comunica al Director General de Trabajo lo siguiente:

La presente tiene por objeto acompañar la documentación contentiva del pliego de peticiones para suscribir un nuevo convenio colectivo de trabajo, que la organización que represento interpone en contra de las (sic) sociedad denominada TAGAROPULOS, S. A.. Dichos documentos le ha (sic) sido entregado en el día de hoy siendo exactamente las 3:30 p.m. en debida forma (sic) para su correspondiente tramite (sic), se acompaña el documento certificación que acredita la existencia del sindicato, listado de trabajadores que acompañan y respalda el presente pliego, copia debidamente (sic) autenticada del acta resolutive que autoriza la emisión y negociación del este documento.

Sobre este documento el amparista afirma en los hechos tercero y cuarto de su libelo, lo siguiente:

TERCERO: La organización sindical, en efecto interpuso en tiempo oportuno el pliego ante la Dirección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el día diecisiete (17) de mayo de 2001, a las tres y cuarenta y cinco de la tarde (3:45 PM), siendo revisado y recibida la documentación íntegra por el propio sub. Director General de Trabajo, quien giró instrucciones a la Secretaria que responde al nombre de Luzmila, para que recibiese dicha documentación, ya que luego de su revisión, determinó que la misma se encontraba en debida forma y así proseguir su posterior trámite. (Ver Prueba N° 4)

CUARTO: El día viernes veinticinco (25) de mayo de 2001, en horas de la tarde (6 días hábiles después), el Director General de Trabajo, sin Resolución alguna, y mediante la Nota 493-DGT-01, ordena devolver por la supuesta no-viabilidad e indebidamente presentada. (Ver Prueba N° 6), a pesar de haber sido revisada previamente y encontrada correcta. (Cotejar con la Prueba N° 4).

La prueba No. 4, según el libelo a foja 73, constituye la nota de 17 de mayo de 2001, antes transcrita y comentada, dirigida por el Secretario General del Sindicato al Director General de Trabajo.

Es de rigor anotar que son equívocas las apreciaciones del abogado sobre el efecto de este documento, pues el hecho de que el funcionario encargado al momento de recibir el pliego y la documentación que lo acompaña, acuse recibo de una nota que señala que se ha presentado en debida forma, no le imprime tal condición.

Éste no es más que un acuse de recibo. Estamos ante un documento expedido por el propio Sindicato y es el suscriptor quien señala que se ha presentado en debida forma, no ha sido el funcionario encargado quien ha certificado que la documentación ha sido revisada y encontrada en debida forma.

El obligado a dar fe de la presentación en debida forma es el funcionario a cargo de la Dirección General de Trabajo.

Por tanto, yerra el amparista al alegar, en base a este documento, que el funcionario, luego de haber recibido los papeles, revisados y encontrados en debida forma, los devolvió infringiendo de este modo la ley.

Si bien hemos reiterado que el Acta no acredita de forma definitiva la presentación en debida forma, pues su confección no es óbice para la posterior revisión y rechazo del pliego de peticiones, en este caso, la ausencia de tal constancia es un comportamiento que no se ajusta a la ley, luego de lo cual se concluye que sí hubo una violación al debido proceso.

Considerando que el Pleno ha reconocido en la presente acción una violación al debido proceso, procede conceder el amparo reclamado, y por consiguiente, no se adentrará a conocer del resto de los cargos formulados.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONCEDE el amparo de garantías constitucionales presentado por el licenciado Alejandro Quintero Dixon, en representación del Sindicato Industrial de Trabajadores de las Compañías de Servicios, Supermercados, Casas mayoristas y minoristas de víveres de Panamá, en consecuencia, REVOCA la orden de no hacer contenida

en la Nota No. 493-DGT-01 del Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el 24 de mayo de 2001.

Notifíquese

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAUNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CÉSAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSÉ A. TROYANO

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES  
PROPUESTO POR BILFINGER + BERGER DE PANAMÁ, S. A. CONTRA EL  
JEFE DE RELACIONES DE TRABAJO, DEPARTAMENTO DE RELACIONES DE  
TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO.



## CONTENIDO

### VISTOS:

La sociedad BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A., a través de apoderado judicial, ha propuesto amparo de garantías constitucionales contra la orden de hacer expedida por el Jefe de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, contenida en nota de 25 de enero de 1998, por la cual se cita a la primera a iniciar el proceso de negociación correspondiente a un pliego de peticiones presentado por el SINDICATO UNICO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y SIMILARES (SUNTRACS).

Habiéndose verificado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos en el artículo 2610 del Código Judicial, se dispuso admitir la acción de amparo, y se solicitó a la autoridad demandada la remisión de la actuación correspondiente o, en su defecto, un informe escrito acerca de los hechos que son objeto del amparo. El expediente contentivo de la aludida actuación fue remitido oportunamente por el señor Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, superior del funcionario requerido.

La empresa peticionaria fundamenta su demanda de amparo argumentando que el Jefe de Relaciones de Trabajo expidió la citación, sin tomar en consideración que, al contestar el traslado del pliego de peticiones, le acompañó al escrito de contestación una copia autenticada de un documento en el cual todos los trabajadores que inicialmente apoyaron la presentación del pliego desisten de su apoyo a dicho pliego, y sin tener en cuenta tampoco que dicha empresa solicitó una inspección a su planilla y demás documentos para establecer que de los trabajadores que aparecen apoyando el pliego de peticiones uno nunca laboró en

la empresa y otro no prestaba servicios laborales para ella al momento de realizarse dicha contestación al pliego.

Alega la amparista que la orden de iniciar el proceso de negociación infringe las garantías constitucionales consagradas en los artículos 32 y 17 de la Constitución Política de la República, porque al expedirla sin haber practicado previamente las pruebas pedidas, se vulnera el derecho constitucional que ella tiene a un debido proceso, a la vez que se deja de cumplir con la Ley, más concretamente, con el artículo 428 del Código de Trabajo, que establece los requisitos que debe contener un pliego de peticiones para que se le pueda dar tramitación. Continúa señalando la amparista que con el desistimiento presentado por los trabajadores que inicialmente manifestaron su apoyo al pliego queda sin cumplir el requisito previsto en el numeral 2 de la norma antes citada. La disposición aludida exige que al pliego de peticiones se acompañe los nombres y firmas de todos los trabajadores que apoyan el pliego.

El examen del expediente contentivo de la actuación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral permite establecer lo siguiente:

- a. Que el día 3 de diciembre de 1998 el SINDICATO UNICO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION Y SIMILARES (SUNTRACS) presentó ante la Dirección General de Trabajo un pliego de peticiones dirigido a la empresa BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A. pidiendo la celebración de una convención colectiva de trabajo, y que con dicho pliego acompañó un documento en el cual los firmantes manifiestan que laboran la empresa en mención y que apoyan el pliego de peticiones. El documento aludido presenta dieciocho (18) firmas.

- b. Que el 4 de enero de 1999 la Dirección General de Trabajo dio traslado del pliego a BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A.
- c. Que el 11 de enero de 1999 BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A. contestó por escrito el pliego, solicitando que se niegue la petición de la organización sindical de negociar con la organización sindical una convención colectiva de trabajo, basando tal posición en la consideración de que los trabajadores que apoyaban el pliego ya habían desistido de dicho apoyo, y pidiendo además la práctica de una inspección judicial para constatar si el señor CARLOS VASQUEZ, cuya firma aparece en el documento presentado junto con el pliego ya no laboraba para la empresa, y si en la empresa alguna vez había laborado un supuesto trabajador llamado LUIS CARLOS.
- d. Que al escrito de contestación la empresa acompañó el duplicado de un documento firmado por dieciséis (16) de los dieciocho (18) firmantes de la manifestación de apoyo al pliego, en el cual se expresa que desisten de apoyar dicho pliego, por razón de que las condiciones de trabajo de que gozan como trabajadores de BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A. son superiores a las del resto de los trabajadores de la construcción, y que de estos dieciocho (18) los dos cuyas firmas no aparecen en el desistimiento son precisamente las de Carlos Vásquez y Luis Carlos. En dicho duplicado se aprecia un sello en el cual consta que el escrito fue recibido en el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el día 28 de diciembre de 1998.

## DECISION DE FONDO

Para decidir si se concede o se deniega el amparo impetrado, el punto central sobre el cual debe pronunciarse esta Corte es si, al momento de dictarse la orden acusada, cumplía o no el pliego de peticiones con el requisito señalado en el numeral 2 del artículo 428 del Código de Trabajo, a saber, que consiste en la constancia del apoyo de los trabajadores de la empresa correspondiente.

Resulta indudable, en opinión de esta Superioridad, que si el documento en el cual los trabajadores comunican al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el desistimiento de su apoyo al pliego hubiese sido presentado junto con la contestación de la demanda o con posterioridad a dicha contestación, el requisito legal antes mencionado debería entenderse cumplido.

Esto es así porque la determinación del cumplimiento de lo normado en el artículo 428 del Código de Trabajo debe hacerse examinando la situación tal cual se presenta al momento en que la autoridad administrativa de trabajo procede, conforme al artículo 435 del Código de Trabajo, a notificar a la empresa la existencia del conflicto laboral planteado, y nunca considerando una situación posterior.

En el caso bajo examen, se observa que la notificación de la existencia del pliego fue hecha a la empresa el día 4 de enero de 1999, a pesar de que el día 28 de diciembre de 1998, esto es, varios días antes, dieciséis (16) de los dieciocho (18) trabajadores que apoyaban originalmente el pliego habían manifestado por escrito al Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral que desistían de dicho apoyo.

Así pues, si al contestar el traslado, la empresa BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A. invocó la circunstancia del desistimiento y además pidió una inspección para constatar, en relación con otros dos (2) firmantes de la manifestación de apoyo al pliego, si uno de ellos nunca había laborado para la empresa y si el otro ya no era trabajador de la misma, era deber de la autoridad administrativa de trabajo, ante el llamado de atención, hacer la verificación pertinente.

Es jurisprudencia sentada por este Pleno que, para asegurar la tutela de las garantías constitucionales de que están investidos tanto los trabajadores como los empleadores, "es necesario, cada vez que se dé inicio al trámite de un pliego de peticiones en el Ministerio de Trabajo, que se adopten las medidas que impidan, por un lado, la vulneración de los derechos de los trabajadores y, por otro, la comisión de abusos que puedan perjudicar el interés de las empresas" (sentencia de 19 de mayo de 1998 con motivo de amparo de garantías constitucionales propuesto por PLOTTO, S. A.).

Ha dicho también esta Corte en forma reiterada que, antes de correrle traslado de un pliego de peticiones a la empresa en aplicación del artículo 435 del Código de Trabajo, tiene la autoridad administrativa de trabajo el deber de verificar en la forma más apropiada la concurrencia de los presupuestos que la propia legislación laboral en su conjunto exige para dar curso a un conflicto colectivo.

La revisión del expediente administrativo laboral pone de manifiesto que, en el caso bajo examen, se justificaba llevar a cabo una verificación de la existencia de los requisitos previstos por la ley laboral antes de citar a las partes a iniciar la negociación, y que se omitió esa verificación.

En estas circunstancias, estima la Corte que se ha producido infracción de la garantía constitucional del debido proceso, por haberse ordenado dar curso a un conflicto colectivo en circunstancias en las cuales la autoridad administrativa de trabajo no se aseguró previamente de la concurrencia de todos los presupuestos mínimos de viabilidad del pliego de peticiones.

Esto es así, porque en materia laboral, una de las manifestaciones del principio del debido proceso es que la tramitación de un conflicto colectivo, ya sea económico o de intereses o sea jurídico, se haga con estricto apego al procedimiento establecido por el propio ordenamiento jurídico.

La legislación laboral panameña consagra y protege el derecho de los trabajadores a plantear conflictos colectivos económicos, esto es, el de negociar convenciones colectivas de trabajo con sus respectivos empleadores. Las autoridades administrativas y las judiciales deben tutelar la efectiva vigencia de ese derecho de negociación. Pero el ejercicio de ese derecho subjetivo debe hacerse dentro del cauce que la misma ley señala, y corresponde a las autoridades constituidas asegurar que así se haga.

Cuando se da curso a un conflicto colectivo que no llena los presupuestos de viabilidad previstos en las normas jurídicas, la autoridad administrativa de trabajo debe disponer lo necesario para que el conflicto se encauce en la forma exigida por la ley, y si no lo hace, no puede el órgano jurisdiccional más que declarar que el conflicto no es viable en la forma en que se ha planteado.

Nada obsta, desde luego, para que la organización social que ha planteado el pliego vuelva a plantear el conflicto colectivo económico, presentando con su

pliego la constancia de que éste cuenta con el apoyo de trabajadores de la empresa a la cual se ha pedido la negociación.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONCEDE el Amparo de Garantías Constitucionales promovido por la firma de abogados ICAZA, GONZALEZ RUIZ Y ALEMAN en representación de la sociedad BILFINGER + BERGER DE PANAMA, S. A. y en consecuencia revoca la orden de hacer contenida en la citación de 20 de enero de 1999 expedida por el Jefe de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Notifíquese.

(fdo.) JORGE FEDERICO LEE

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) GRACIELA J. DIXON

(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

**5.2. ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL LICENCIADO SIXTO ÁBREGO CAMAÑO EN REPRESENTACIÓN DE OSIRIS ALVARADO DE CEDEÑO CONTRA LA ORDEN DE HACER S/N DE 30 DE MARZO DE 2006 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE JULIO DE DOS MIL SEIS (2006).**

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Winston Spadafora Franco

Fecha: 26 de julio de 2006

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

Expediente: 310-06

VISTOS:

El licenciado Sixto Ábrego Camaño, actuando en virtud de poder otorgado por OSIRIS ALVARADO DE CEDEÑO, ha presentado acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la Resolución S/N de 30 de marzo de 2006, dictada por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

La acción de amparo fue admitida, a fin de contar con todos los elementos que hacían parte del proceso administrativo-laboral, iniciado ante la Dirección General de Trabajo. (In Dubio pro libertate)



Una vez recibido el informe de actuación correspondiente, al que se adjunta el legajo contentivo del trámite surtido ante el Ministerio de Trabajo, la Corte procede a examinar el mérito de las objeciones que se le endilgan a la actuación demandada.

## I. ACTO IMPUGNADO

Por vía del acto acusado, el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, le corrió traslado a la empresa amparista, del pliego de peticiones presentado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de la Construcción (SUNTRACS), concediéndole un término hábil de cinco días para contestarlo (f. 20).

## II.FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN DEL AMPARISTA.

De acuerdo a las alegaciones que sostienen la acción de tutela, la empresa OSIRIS ALVARADO, ha recibido traslado de un pliego de peticiones que no cumple con los requisitos exigidos por la Ley, por lo que solicita la revocatoria de la orden impartida por el Director General de Trabajo, para que se negocie con SUNTRACS una convención colectiva.

La pretensión del amparista se apoya en los puntos que pasamos a precisar:

1. Que el pliego de peticiones presentado se sustenta en una Resolución de 22 de marzo de 2006 en la que supuestamente los trabajadores aprueban su presentación. No obstante, dicho documento no indica a qué clase de evento o

asamblea corresponde y ni siquiera consta en el expediente del pliego cuestionado.

2. Que no consta que las personas que aparecen en la lista adjunta al pliego hayan participado de la supuesta Asamblea celebrada el 22 de marzo de 2006 ni tampoco que se hubiese hecho una convocatoria para esa sesión.

3. Que el pliego impugnado sólo está apoyado por dos personas, toda vez que mediante documento fechado 4 de abril de 2006 el resto de los trabajadores firmantes del pliego aseveraron que no dieron su consentimiento para que SUNTRACS presentara un pliego de peticiones.

4. Que el pliego de peticiones contiene en sus puntos N° 2, 3, 4, 5, 6 y 9 aspectos laborales de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de trabajo y, en sus puntos 7 y 8 invoca la violación de cláusulas de la Convención Capac-Suntracs, pese a que la empresa Osiris nunca ha sido miembro de la Capac.

Consecuentemente, la amparista considera que ha resultado directamente vulnerada en este caso, la garantía del debido proceso, de acuerdo a la cual, toda persona tiene derecho a ser juzgada conforme los trámites legales; ya que el Director General de Trabajo le imprimió trámite al pliego de peticiones deficiente e irregular que presentara el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) (fs. 2-9 del legajo de Amparo).

### III. INFORME DE ACTUACIÓN RENDIDO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

El Director General de Trabajo, al recibir traslado del Amparo, rindió su informe de actuación a través de la Nota No. 341-DGT-06 de 2 de mayo de 2006, que corre a fojas 32 a 33 del cuadernillo de amparo.

En dicho informe, ilustra a esta Superioridad, sobre la tramitación imprimida al pliego de peticiones presentado por SUNTRACS y se refiere a las imputaciones que se le endilgan a su actuación en este caso, indicando lo siguiente:

1-Que el artículo 428 de Código de Trabajo, señala cuáles son los documentos que requieren la verificación previa de autenticidad.

2- Que para el apoyo de un pliego de peticiones se requiere de dos (2) personas afiliadas, según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

3- El retiro del apoyo al pliego de peticiones, fue presentado por la empresa cuando contestó su traslado, sin embargo, lo procedente era que concurriera personalmente al Ministerio cada trabajador para manifestar su voluntad.

4- Los cuestionamientos que se hacen en relación a los puntos 7 y 8 del pliego - Osiris no han suscrito convenio con la CAPAC, es materia a debatir en el proceso de conciliación.

#### IV.EXAMEN DEL TRIBUNAL DE AMPARO.

Surtidos los trámites correspondientes, el Pleno procede a examinar los méritos de la acción promovida.

El artículo 32 de la Constitución Nacional, establece el principio fundamental del debido proceso legal, garantizando entre otros aspectos, que todo proceso debe cumplirse de acuerdo a los trámites y formalidades previstas en la Ley.

Esta Superioridad, ha procedido a confrontar la actuación que se estima violatoria de la garantía instrumental del debido proceso, y de este examen emergen las siguientes conclusiones:

En primer lugar, advierte el Pleno que una de las razones que sostiene la acción de Amparo, es la argumentación de que el Ministerio de Trabajo corrió en traslado un pliego que sólo está apoyado por dos personas. Obsérvese, que la impugnación del actor no hace referencia a la comprobación de si las personas que firmaban el pliego eran o no, trabajadores de la empresa.

A la luz de las constancias que reposan en autos, la Corte considera que el supuesto vicio invocado por el amparista carece de sustento legal, toda vez que, contrario a lo aducido por la empresa OSIRIS ALVARADO, la autoridad del Ministerio de Trabajo pudo constatar en sus archivos, que nueve (9) firmantes que

apoyan al pliego, en efecto, pertenecían al SUNTRACS. (Cfr. foja 11 del cuaderno de Amparo).

Cabe acotar, que ha sido criterio reiterado por esta Máxima Corporación Judicial, que para la tramitación de un pliego de peticiones presentado por un Sindicato, no es obligatorio que la mayoría o un número mínimo de trabajadores firmen la lista de apoyo. (v.g. sentencias de 27 de noviembre de 1998 y 5 de julio de 1999, entre otras). El requisito "sine qua non" que se exige, para que un pliego presentado, ya sea por trabajadores sindicalizados o por trabajadores no agremiados, se avoque a la negociación colectiva con un empleador, es que quienes presenten el pliego de cargos sean, efectivamente, trabajadores de la empresa, aspecto que en ningún momento ha negado la amparista.

Por otro lado, obsérvese que es OSIRIS ALVARADO quien al contestar el traslado del pliego aporta un documento en el que supuestamente dieciséis trabajadores manifiestan que firmaron por engaño el documento concerniente a la celebración de una Asamblea General de 22 de marzo de 2006, y que no han consentido la presentación de un pliego de peticiones contra la empleadora.

Sobre el particular, compartimos el criterio expuesto por el Director General de Trabajo, cuando señala que le competía a los trabajadores y no a la empresa apersonarse al Ministerio de Trabajo para denunciar ante la autoridad correspondiente sobre el engaño en torno a la celebración de dicha Asamblea y su retiro al apoyo del pliego. Ante esta omisión de los trabajadores no es posible dar por hecho que efectivamente hubo engaño y falta de consentimiento para la suscripción del pliego de peticiones presentado por la SUNTRACS contra OSIRIS ALVARADO.

En cuanto a la actuación surtida por el Director de Trabajo, al recibir y dar traslado del pliego de peticiones, se ha podido constatar que se recibió el pliego de peticiones, y luego de un examen preliminar, como lo viene exigiendo la Corte, se determinó que cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 427 del Código de Trabajo; el pliego se acompañó de los documentos exigidos por el artículo 428 ibídem, y contenía las firmas de los delegados, como prevé el artículo 429 ibídem.

La empresa por su parte, contestó el pliego y le hizo las objeciones que estimó pertinentes; se presentó a la primera, segunda, tercera, cuarta y quinta reunión de negociación, sin poner en duda el número de trabajadores que apoyan el pliego de cargos y aceptando suscribir la Convención Colectiva Capac-Suntracs, si se desiste de todos los otros puntos reclamados (fs. 168-169, 172-174).

Las explicaciones que anteceden, son válidas a los efectos de descartar las afirmaciones de la parte actora, en el sentido de que se ha violado el artículo 32 de la Constitución Política, que consagra la garantía del debido proceso.

Por consiguiente, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DENIEGA el Amparo de Garantías Constitucionales promovido por

OSIRIS ALVARADO contra la Resolución de 30 de marzo de 2006, expedida por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Notifíquese,

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ESMERALDA  
AROSEMENA DE TROITIÑO -- VICTOR L. BENAVIDES P. -- VIRGILIO  
TRUJILLO L. -- GRACIELA J. DIXON C. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ANÍBAL  
SALAS CÉSPEDES

YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)

AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES FORMALIZADO POR  
EL APODERADO JUDICIAL DE ABDIEL JESÚS MENESES, EN CONTRA DEL  
ACTA DE OBSERVACION AL PLIEGO PROFERIDO POR OSVALDO  
VILLARREAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE RELACIONES DE TRABAJO DE  
LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y  
DESARROLLO LABORAL.PONENTE: CÉSAR PEREIRA BURGOS. PANAMÁ,  
VEINTISIETE (27) DE ABRIL DE DOS MIL CUATRO (2004)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: César Pereira Burgos

Fecha: 27 de abril de 2004

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

Expediente: 140-04

VISTOS:

Para resolver sobre el fondo, conoce el Pleno de la Corte Suprema de la demanda de amparo de garantías constitucionales formalizado por el apoderado judicial de Abdiel Jesús Meneses, en contra del "ACTA DE OBSERVACION AL PLIEGO" proferido por Osvaldo Villarreal, Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

## EL AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Entre los fundamentos de hecho, el recurrente plantea que el 7 de noviembre de 2003, 56 trabajadores no organizados que laboran en la empresa Auto Vías S.A, aprobaron un pliego de peticiones en contra de dicha empresa por incumplimiento del acuerdo colectivo de trabajo del reglamento interno de trabajo.

En la tarde del 18 de noviembre de 2003, el vocero autorizado Abdiel Jesús Meneses entregó el pliego de peticiones ante la Dirección del Departamento de Relaciones De Trabajo de la Dirección General de Trabajo. Según el demandante, al momento de la entrega del pliego, el funcionario del Ministerio de Trabajo advirtió una sola observación, la cual se concentraba en la figura del asesor sindical sustituto que enunciaba el pliego. Agrega el demandante que esa figura se eliminó del pliego de peticiones, razón por la que el funcionario procedió a examinar los otros requerimientos de la ley, entre los que estaba el de verificar el requisito sobre 30% de trabajadores necesarios para apoyar el pliego.



El 19 de enero de 2004, y transcurridos 62 días calendarios desde la presentación del pliego de peticiones, el Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo, pone en conocimiento a los trabajadores de un acta en la cual aduce una serie de defectos que requieren su corrección, lo cual pugna con el artículo 433 del Código de Trabajo, que dispone que no podrá rechazarse ningún pliego de peticiones.

Continúa explicando el demandante que lo actuado por el Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo infringe el artículo 435 del Código de Trabajo porque obvia la obligación de notificar al empleador o empleadores sobre la existencia del conflicto laboral, y también constituye un acto que afecta la estabilidad y seguridad jurídica del grupo no organizado que presenta el pliego de peticiones, pues afecta su beneficio de fuero de negociación que dispone el artículo 431 del Código de Trabajo.

El demandante menciona la infracción de los artículos 32, 64, 65 de la Constitución Política de la República de Panamá. Las dos primeras normas constitucionales expresa que han sido violadas de manera directa por omisión, mientras que la última de manera "Directa por Interpretación Errónea" (f.13). Aduce la infracción del artículo 32, por considerar que, según el artículo 433 del Código de Trabajo, constituye una garantía al debido proceso que le está prohibido al Director General de Trabajo rechazar el pliego de peticiones; que la iniciativa del funcionario constituye "... una devolución..." del pliego, pese a que el trabajador en ningún momento manifestó su voluntad de retirar el pliego de peticiones; que el acta atacada fue emitida por el funcionario acusado luego de 60 días calendarios a la fecha de presentación del pliego, que el acta fue emitida sin la presencia de su mandante para indicarle los supuestos defectos de forma que tenía el pliego.

El accionante señala además que es falso que en el pliego no se establecieron las quejas y peticiones concretas, y también que la ley no distingue sobre la existencia de un asesor sindical cuando se presenten pliegos por trabajadores organizados y no organizados.

El demandante también plantea que "Lo más grave de las violaciones del debido proceso y trámite legal correcto del Pliego, es el hecho de omitir flagrantemente elaborar un acta, y decidir inventar una nota como alternativa para devolver un Pliego, que por Ley le es prohibido rechazar, y lo que es peor rechazar bajo la simulación de devolución, un documento que ya había sido recibido por su propia Dirección hace sesenta y dos (62) días calendarios..." (f12)

Por otra parte, considera vulnerado el artículo 64 de la Constitución Nacional, toda vez que el funcionario demandado devuelve el pliego de peticiones en base a una interpretación "maliciosa" de los requisitos que se establecen en los numerales 3 y 4 del artículo 427 del Código de Trabajo; en base a una falsa aseveración de excepciones y distinciones que la ley material no dispone; y por considerar la inexistencia del acuerdo dispuesto por el grupo no organizado de trabajadores.

El demandante concluye con la sustentación de la "violación directa por interpretación errónea" del artículo 65 de la Constitución Nacional, toda vez que el acta emitida por el Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, niega el derecho de someter pliegos de peticiones, e impide el derecho a que los trabajadores invoquen potencialmente el derecho a huelga, en caso de que no se pudiese conciliar el pliego de peticiones formalmente presentado.

## EL INFORME DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Con relación a la acción de amparo de garantías constitucionales, el licenciado Osvaldo Villareal, Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, expresa que antes de dar el traslado del pliego de peticiones, su institución está obligada a "... hacer las observaciones pertinentes, y consecuentemente, los peticionarios deben hacer las correcciones para poder entablar un conflicto...". El funcionario continua su exposición en el sentido que "Basta mirar... el Acta de Observaciones al Pliego y el documento que presentaron los trabajadores no organizados, para comprobar que el mismo no se ajusta a lo que la ley prevé (sic) ni a lo que la jurisprudencia ha determinado" (f.43)

El funcionario público demandado concluye que "Negar el derecho de la administración, de observar y analizar los Pliegos de Peticiones, sería abocarnos a un libre alvedrío (sic) en el derecho colectivo laboral que dimanaría en un conflicto sin resolver", por lo que solicita que sea rechazado el presente amparo de garantías constitucionales (f.43).

## DECISION DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La doctrina más autorizada plantea que el debido proceso es "una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de

hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conforme a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos" (Hoyos, Arturo. El Debido Proceso. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 54)

El artículo 433 del Código de Trabajo, que es la pieza medular que regula el momento de la presentación del pliego de peticiones de los trabajadores, señala dos garantías en favor de los trabajadores. Sobre esa norma adjetiva, el Pleno de la Corte Suprema ha señalado, entre otras consideraciones, que:

"la exigencia prevista en el artículo 433 del Código de Trabajo tiene como fin...

Proteger a los trabajadores de que se les rechace los pliegos por defectos de formas no previstos en la ley... contempla la formalidad de que se levante una constancia de los hechos acontecidos durante la presentación del pliego, como una formalidad para salvaguardar la transparencia de este proceso". Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de 8 de octubre de 2001).

El Pleno de la Corte Suprema se ha referido también al deber que tiene la Dirección General o Regional de Trabajo del Ministerio de Trabajo Desarrollo Laboral al momento de examinar los pliegos que los trabajadores les presente. En esa dirección esta Superioridad ha expresado lo siguiente:

"... antes de iniciar un pliego de peticiones es responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, verificar si el pliego de peticiones resulta admisible a la luz de las disposiciones laborales y hacer uso de los medios investigativos necesarios para confirmar la certeza de las afirmaciones del sindicato que solicita la conciliación" (Sentencia de 9 de junio de 1998).

Y en otra oportunidad, el Pleno de la Corte Suprema ha expresado la importancia de la presentación del pliego de peticiones, y reitera la importancia que reviste que el pliego de peticiones se presente correctamente:

"... la sola presentación y trámite de un pliego de peticiones genera una serie de importantes efectos jurídicos materiales, entre los cuales se destaca el reconocido en el artículo 441 del Código de Trabajo que dispone que desde la promoción del pliego en debida forma y hasta el vencimiento del plazo para declarar la huelga, toda terminación suspensión de los efectos de los contratos laborales, debe ser autorizada previamente por el respectivo Juez de Trabajo, con arreglo a al procedimiento previsto e desafuero sindical. En el mismo sentido dicha norma señala la presunción de que todo despido o suspensión que se pretenda efectuar en relación con un trabajador que apoye el pliego, se entenderá hecha en represalia de éste, sin perjuicio del derecho del empleador a probar lo contrario.

Es por esta razón explicada que cobra especial relevancia la obligación que tiene a su cargo el Director General de Trabajo de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para la adecuada tramitación de los pliegos de peticiones..." (Sentencia de 3 de septiembre de 2001)

Como se observa, el "ACTA DE OBSERVACIONES AL PLIEGO" , visible a fojas 34 35 del expediente, no resquebraja el principio del debido proceso, pues lo que hace el funcionario acusado es advertirle a los trabajadores sobre algunos defectos que deben ser corregidos, evitar que el proceso de conciliación resulte ilusorio y garantizar la eficacia de sus pretensiones ante la otra parte.

Ahora que el Pleno de la Corte tiene a su alcance los argumentos y piezas probatorias de los representantes de la parte demandante y demandada, se llega

a la conclusión que la actuación impugnada no conculca el principio constitucional del debido proceso.

Por lo antes expuesto, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO CONCEDE el amparo de garantías constitucionales formalizado por el apoderado judicial de Abdiel Jesús Meneses, en contra del "ACTA DE OBSERVACION AL PLIEGO" proferido por Osvaldo Villarreal, Jefe del Departamento de Relaciones de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Notifíquese y archívese.

CÉSAR PEREIRA BURGOS

ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- ROBERTO GONZALEZ R. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS

CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICDO. RAFAEL SOLANO G. EN REPRESENTACIÓN DE RICARDO FERNÁNDEZ CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN S/N CALENDADA EL 9 DE OCTUBRE DE 1995. DICTADA POR EL DIRECTOR REGIONAL DE TRABAJO DE COLÓN SAN BLAS Y DARIÉN. MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MANUEL FAÚNDES. PANAMÁ, CATORCE (14) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El Licenciado Rafael Solano G interpuso, en nombre y representación del Sr. Ricardo Fernández, representante legal de SERVICENTRO FERNÁNDEZ, S. A. Y TIENDA DE LICORES, amparo de garantías constitucionales contra la orden de hacer contenida en la resolución s/n del 9 de octubre de 1995, emitida por el Director Regional de Trabajo de Colón, San Blas y Darién, que consiste en manifestar la entrega personal que se hizo a aquella Dirección del pliego de peticiones del SINDICATO DE TRABAJADORES DE DISTRIBUIDORAS DE GASOLINA Y SIMILARES DE COLÓN (S. I. N. T. D. I. G. A. S.) presentado en debida forma el viernes 6 de octubre de 1995; se advirtió a la empresa demandada que tenía cinco (5) días disponibles para contestar dicho pliego - según lo establece el art. 436 del Código de Trabajo-; se admitió el pliego de peticiones, y se corrió traslado a la mencionada empresa, para luego fijar la fecha para que se iniciara la negociación colectiva.

Luego de admitido el pliego, se ordenó inmediatamente al Director Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas, Licdo. Virgilio Cerrud Andrade, que enviara la actuación a esta Superioridad, o en su defecto un informe acerca de los hechos, dentro de las dos (2) horas a partir del recibo de la nota.

El Licdo. Cerrud remitió el expediente contentivo de la actuación de las partes en el caso que nos ocupa

El amparista fundamenta su demanda en una multiplicidad de hechos, de los que sobresalen los siguientes:

Que el pliego de peticiones no contiene las quejas concretas que exige el numeral 4º del artículo 427 del Código de Trabajo; hace mención general al supuesto incumplimiento del Código de Trabajo, señalando que no se hicieron peticiones concretas, sino que de forma "imprecisa e impropia" solicitó que el demandado se acogiera a la Convención Colectiva, violando la precitada norma, porque la misma -numeral cuarto- dispone la "celebración" de la Convención Colectiva, y no que se "acoja" o adhiera a la misma.

Que el sindicato declara falsamente que entre ambas empresas -SERVICENTRO FERNÁNDEZ Y TIENDA DE LICORES- hay treinta y dos (32) trabajadores, cuatro (4) de ellos de confianza, cuando en realidad la empresa tiene sesenta (60) trabajadores, cuatro (4) de confianza y nueve (9) apoyaron el pliego de peticiones.

Que el SINDICATO DE TRABAJADORES DE DISTRIBUIDORAS DE GASOLINA Y SIMILARES DE COLÓN (S. I. N. T. D. I. G. A. S.) aportó certificación de los afiliados a ese sindicato que laboran en la empresa negociante del pliego de peticiones, que contiene una lista de cuarenta y siete (47), de los cuales veintiséis (26) no trabajaban en la empresa al 6 de octubre del año que decurre, fecha en que se presentó a la demandada Dirección Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas, el pliego de peticiones que motiva este negocio; diez (10) habían renunciado y a uno se le atribuye una firma y un número de cédula de identidad personal que no le corresponde, por lo que la certificación aportada -el 25 de mayo- no está actualizada.

Que la resolución supuestamente aprobada en la Asamblea General Extraordinaria del 18 de septiembre de 1995 no está autenticada, hecho que infringe el numeral 1º del artículo 428 del Código de Trabajo, que la exige, ya que



se lee "2. Lic. Hernando J. Franco M." y en lugar de su firma, aparece la de "María Félix Mc Kenzie".

Que la Resolución N° 1 de la Asamblea General Extraordinaria no está autenticada. La misma no confiere a las personas contenidas en la cláusula segunda para negociar una convención colectiva, sino cualquier otro arreglo. Además, alguien firmó "por" el director Luis Santos sin estar facultado para ello.

Que en un listado de trabajadores de la empresa, se incluyen los nombres de algunos que no laboran allí, a otros se les engañó para usar sus nombres, produciéndose vicio de consentimiento de ellos. Según las normas vigentes, la decisión de los trabajadores no se puede tomar con recolección parcial de firmas.

Que el pliego de peticiones es del 6 de octubre de 1995, por lo que se encuentra bajo la vigencia del Decreto de Gabinete N° 252 del 30 de diciembre de 1971 y la Ley N° 44 del 12 de agosto de 1995, que exige nombres y domicilios de las partes, las cuales no están descritas en el anteproyecto de convención colectiva, ni la empresa contra la cual se propone.

Además, el proyecto de convención colectiva carece de estipulaciones sobre movilidad laboral, fondo de cesantía, productividad, etc., incluidos en la recién aprobada Ley N° 44 ya mencionada, y por ser integrativa, se convierte en cláusula esencial y obligatoria.

Que las cláusulas 6 y 20 de la Convención Colectiva violan la ley, porque la Corte ha manifestado que las Convenciones Colectivas no pueden tener

estipulaciones que contengan procesos especiales, las cuales sí existen en la presente Convención.

Que la Dirección Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas dictó la resolución S/N del 9 de octubre de 1995, basado en el pliego de peticiones que nos ocupa, en la que declaró que el pliego fue entregado en "debida forma". No señaló los defectos del pliego ni levantó el acta donde constaban esos defectos, obligación que establece el art. 433 del Código de Trabajo.

Que los requisitos establecidos en los artículos 1, 2 y 4 del artículo 403 del Código de Trabajo, reformados por la Ley Nº 44 de 1995 son esenciales y obligatorios, sin los cuales no pueden producirse los efectos de una Convención Colectiva.

En otro orden de cosas, el amparista considera violados los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Nacional.

Antes de entrar a observar en qué consisten las violaciones aducidas, la Corte debe señalar que en repetidos fallos se ha manifestado que, tanto el artículo 17 como el 18 de nuestra Carta Magna han sido declarados como normas programáticas, toda vez que no conllevan derechos subjetivos susceptibles de ser violados; por consiguiente, esta Superioridad no entrará a analizarlos.

En lo que respecta al artículo 32 de la misma excerta, el amparista fundamenta su demanda en las siguientes faltas.

El Director Regional de Trabajo debió advertir lo normado por el artículo 400 del Código de Trabajo, que señala que las organizaciones sociales de trabajadores deberán presentar copia autenticada de la resolución que dicte la Junta Directiva de la Asamblea General de la misma, autorizando la celebración de la Convención Colectiva de Trabajo; dicha autorización no aparece en la documentación presentada por el S. I. N. T. D. I. G. A. S.

Considera el actor que no se puede imponer a la empresa afectada una Convención Colectiva apoyada por menos del nueve por ciento (9%) del total de los trabajadores de la empresa.

Por otra parte, las estipulaciones de la Convención Colectiva no cumplen los requisitos del artículo 403 del Código de Trabajo, modificado por la Ley N° 44 de 1995, el cual señala que la Convención podrá contener estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo; sobre salarios, comité de empresa, movilidad laboral, fondo de cesantía, productividad, etc.

El pliego in comento tampoco cumple con lo exigido por el artículo 427 de la misma excerta, que exige en su numeral 3° que los delegados tengan el poder suficiente para negociar una convención colectiva, facultad que no le reconoce el sindicato a los negociadores por la Resolución # 1 de la Asamblea General Extraordinaria de S. I. N. T. D. I. G. A. S.

Tampoco hay copia autenticada de la junta directiva -que autorice negociar la convención colectiva- como lo establece el artículo 428 del mismo cuerpo legal.

También se violó el artículo 429, toda vez que el pliego no fue firmado por todos los delegados y asesores sindicales o legales, ya que dos personas distintas firmaron por el Licdo. Hernando J. Franco, y Luis Santos.

El artículo 433 señala el procedimiento a seguir en conflictos colectivos, el cual prohíbe a las Direcciones de Trabajo rechazar los pliegos, pero prevé para los casos en los que haya errores, que los representantes sindicales que presentan el pliego puedan corregirlo en el acto de presentación, o que lo retiren para arreglarlo y presentarlo después, cosa que no hizo el funcionario demandado.

Luego de vertidos los principales elementos que componen el presente negocio, la Corte se avoca a resolver el mismo, previa las siguientes consideraciones.

El amparista considera violado el artículo 32 de nuestra Carta Magna -que consagra el principio del debido proceso-, porque en el acto de notificar la Dirección Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas a SERVICENTRO FERNÁNDEZ, S. A. Y TIENDA DE LICORES el pliego de peticiones del S. I. N. T. D. I. G. A. S. cometió una serie de faltas que violan normas de procedimiento del Código de Trabajo, siendo que dicho cuerpo normativo no permite impugnar la entrega de ese pliego.

En primer lugar, el actor señala que la norma fue infringida porque el Director Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas tenía la facultad para ordenar al sindicato la corrección del pliego de peticiones, citando varias normas del Código de Trabajo que sustentan su posición.

Tal como considera el amparista, los artículos 403, 426, 427, 428 y 429 del Código Laboral son de obligatorio cumplimiento, como lo señala el artículo 2º de dicho cuerpo reglamentario.

Ahora bien, el amparista señala que se violó el numeral 4º del artículo 403 del Código, reformado por la Ley N° 44 del 12 de agosto de 1995, que a la letra dice:

"Artículo 53. Modifícase el enunciado y los numerales 2 y 4 del Artículo 403 del Decreto de Gabinete 252 de 1971, así:

Artículo 403. La convención colectiva de trabajo contendrá, como mínimo, lo siguiente:

4. Estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo. También podrá contener estipulaciones sobre salarios, comité de empresa, movilidad laboral, fondos de cesantía, productividad, ...". (Negrilla de la Corte).

Se trae a colación esta norma, porque en el hecho séptimo del libelo el amparista señala que se omitió el cumplimiento de la norma aquí transcrita, y que es de obligatorio cumplimiento.

No prospera el argumento del Licdo. Rafael Solano, porque el numeral al que se refiere señala que es opcional la inclusión de la estipulaciones allí contenidas -salarios, comité de empresa, etc.-, razón por la cual la convención colectiva de trabajo no tiene que incluirlas necesariamente.

Por consiguiente, el funcionario cuya medida se impugna no tiene que inducir obligatoriamente a las partes a incluir esos acuerdos.

En cuanto al artículo 427, sí le asiste la razón al amparista, porque la norma exige que las quejas y peticiones sean concretas; pero a foja 3 del cuaderno de amparo -correspondiente al pliego de peticiones-, se observa que en el párrafo titulado "MOTIVAN ESTE PLIEGO DE PETICIONES EL SIGUIENTE HECHO:" se señala lo siguiente:

1. Que la (sic) empresa Servicentro Fernández, (sic) S. A. y Tienda de Licores, no están (sic) cumpliendo a cabalidad con el Código de Trabajo, ni las demás leyes complementarias y que la empresa no a (sic) firmado Convención de Trabajo para que sus trabajadores mejoren sus ingresos economicos (sic) y condiciones de trabajo."

Se observa que el S. I. N. T. D. I. G. A. S. no especifica su queja, pues al decir que la empresa no está cumpliendo a cabalidad con el Código de Trabajo, ni con las demás leyes complementarias, no señala qué norma no está cumpliendo, y por ello no es posible saber en qué consisten dichas infracciones.

Por otra parte, si se está en proceso de presentación de pliego de peticiones para negociar una convención colectiva, mal pueden SERVICENTRO FERNÁNDEZ, S. A. Y TIENDA DE LICORES firmar una convención colectiva, máxime que en la contestación del pliego de peticiones dicha empresa se manifestó en desacuerdo con varios puntos propuestos por el sindicato.

En lo que respecta al artículo 428, que establece los documentos que deben acompañar al pliego, el numeral primero señala que con éste se debe acompañar la copia autenticada de la resolución que apruebe la Asamblea General del sindicato de que se trate, documento que -como lo señala el amparista- no consta en el expediente, toda vez que el poder concedido, lo es para negociar otros acuerdos y no la convención colectiva específicamente.

Sobre el incumplimiento del artículo 429 -que establece que el pliego debe ser firmado por todos los delegados, pudiendo firmar también los asesores sindicales y legales- se observa, efectivamente, que a foja 4 del cuadernillo de amparo aparece la firma de María Félix McKenzie por la del Licdo. Hernando J. Franco como asesor legal, y por ninguna parte aparece la autorización de éste para que Mc Kenzie firme por él, y el documento no está debidamente autenticado, causa ésta que invalida el documento.

Considera el Pleno que el Director Regional de Trabajo, de Colón, Darién y San Blas debió verificar el cumplimiento de los requisitos ya descritos.

También se infringió -a juicio de esta Superioridad- el artículo 400, que exige para la celebración de la Convención Colectiva, que se presente copia autenticada de la resolución que dicte la Junta Directiva o la Asamblea General del

sindicato, para iniciar el proceso de negociación, toda vez que la copia de la resolución presentada, no autoriza a negociar convención colectiva, sino otros convenios, por lo tanto, la razón le asiste al amparista.

Pero no prospera el argumento del actor referente a la violación del artículo 403 de la excerta laboral, que afirma que la Convención Colectiva deberá contener, entre otros requisitos, estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo, pero también dice que "podrá" contener estipulaciones sobre salarios, comité de empresa, movilidad laboral, fondos de cesantía, productividad, etc., lo que significa que no es obligatorio que la convención colectiva contenga esas estipulaciones; por lo tanto, si el pliego de peticiones no las contiene, no significa que no cumpla con los requisitos de este numeral.

Otro razonamiento a tratar, es el relacionado con la violación del artículo 433 del mismo cuerpo normativo.

Del mismo se desprende que no se puede rechazar el pliego de peticiones del sindicato; pero si la Dirección General o Regional de Trabajo encontrare, defectos en el pliego, tienen que señalarlos en el acto de su entrega; ante esa eventualidad los trabajadores tienen dos alternativas: o subsanan el pliego en el acto, o lo retiran para presentarlo corregido posteriormente.

Le asiste la razón al amparista, al señalar que "se entiende planteado el conflicto cuando el pliego haya sido presentado en debida forma" (f. 93), así también cuando afirma que si S. I. N. T. D. I. G. A. S. no retira o corrige el pliego, se suspende su tramitación; ello es así, toda vez que habría desobediencia a la orden de corrección del funcionario responsable, y además, no se puede continuar



con la tramitación de un pliego, sabiendo que está viciado de error en alguna cláusula, lo que le resta validez jurídica.

En resumen, el pliego adolece de defectos, tanto en la documentación que lo acompaña, como en su conformación, razón por la que a esta Colegiatura no le queda más que conceder el presente amparo de garantías, y revocar la nota s/n del 9 de octubre de 1995 emitida por la Dirección Regional de Trabajo de Colón, Darién y San Blas, y ordenarle a dicha Dirección que ordene la corrección del paquete del pliego de peticiones presentado por el SINDICATO DE TRABAJADORES DE DISTRIBUIDORAS DE GASOLINA Y SIMILARES DE COLÓN.

En mérito de lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONCEDE el amparo de garantías constitucionales interpuesto por el Licdo. Rafael Solano en representación de SERVICENTRO FERNÁNDEZ, S. A. Y TIENDA DE LICORES; en consecuencia, REVOCA la resolución S/N del 9 de octubre de 1995 proferida por la Dirección Regional de Trabajo de Colón Darién y San Blas por la que se entrega a la demandada un ejemplar del pliego de peticiones del SINDICATO DE DISTRIBUIDORAS DE GASOLINA Y SIMILARES DE COLÓN, y ORDENA a dicha entidad que disponga la corrección en los términos expuestos en la parte motiva.

Devuélvase, Notifíquese y Cúmplase.

(Fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(Fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(Fdo.) RAFAEL GONZÁLEZ

(Fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(Fdo.) ARTURO HOYOS

(Fdo.) ELOY ALFARO

(Fdo.) DÍDIMO RÍOS V.

(Fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(Fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(Fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

APELACIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES  
INTERPUESTO POR EL LICENCIADO FERNANDO OVALLE DELGADO EN  
REPRESENTACIÓN DE ROBIN EDUARDO SZCZUR ROVIRA CONTRA LA  
DIRECTORA REGIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO  
LABORAL DE CHIRIQUÍ. - PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE OCTUBRE DE DOS  
MIL DIEZ (2010).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Virgilio Trujillo López

Fecha: lunes, 18 de octubre de 2010

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Apelación

Expediente: 888-09

Vistos:

El licenciado Walter Cerrud, actuando en representación de Oscar Quintero, secretario general del SINDICATO DE TRABAJADORES AGROPECUARIOS E INDUSTRIAS DERIVADAS (SITRAPEID), ha presentado recurso de apelación contra la resolución de 22 de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, dentro de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta contra la resolución N°204 de 7 de septiembre de 2009, dictada por la Directora Regional del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Chiriquí.

En primera instancia señaló el amparista, a saber, Fernando Ovalle en representación de Robín Szczur, que la resolución mediante la cual se admitió y ordenó el traslado del pliego de peticiones, contraviene lo dispuesto en los artículos 32 y 77 de la Constitución Nacional, dado que se continuó con el proceso de conciliación y la consecuente negociación de una convención colectiva, aun cuando se había puesto en conocimiento de las autoridades que el empleador no tenía dos años de operación (sólo 7 meses), y por tanto, no estaba obligado a realizar dicha negociación.

Seguidamente, el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial emitió la resolución de 22 de septiembre de 2009, mediante la cual concedió la acción de amparo de garantías constitucionales y en consecuencia revocó la resolución impugnada a través de esta pretensión constitucional. El fundamento central de la decisión consistió, en que se contravinieron las formalidades de ley, ya que la resolución atacada se dictó cuando no se habían verificado si existía constancia que los trabajadores pertenecían a la empresa, entre otros aspectos. Esto sin

soslayar, que se había alegado la existencia de impedimentos para que la empresa fuera obligada a negociar una convención colectiva.

Contra esta decisión, se anunció recurso de apelación que no fue sustentado; así como también se presentó y sustentó escrito de oposición a la apelación.

#### Consideraciones y decisión del Pleno:

Como quiera que nos encontramos frente a un recurso de apelación, corresponde analizar y decidir respecto a la actuación del Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, quien concedió a favor de Robín Szczur, la acción de amparo de garantías constitucionales promovida.

Previo a ello resulta importante recordar, que la acción constitucional se centró en que se admitió y dio trámite a un pliego de peticiones, cuando algunos trabajadores no eran empleados de la empresa, y el empleador tenía escasamente siete (7) meses de estar inscrito como tal en la Caja de Seguro Social, razón por la que al tenor de lo dispuesto en la ley, no estaba obligado a negociar una convención colectiva.

Considerando estos planteamientos, así como las constancias del caso y las normas que rigen este procedimiento, se puede concluir que en principio la actuación de la dirección regional de trabajo se ajustó a lo dispuesto en el artículo 433 del Código de Trabajo, que permite admitir el pliego de peticiones donde no se hayan identificado defectos en el mismo.

En ese sentido y como quiera que no existen pruebas que el funcionario haya solicitado a los trabajadores corrigieran errores, se presume que la presentación del pliego de peticiones cumplía con los presupuestos de ley.

En este punto y respecto al requisito del número de los trabajadores, importa señalar que no existe disposición laboral alguna, que obligue que para admitir un pliego de peticiones, sea necesario que los trabajadores acrediten su condición. (Cfr. fallo 15 de abril de 2004. Amparo de Garantías Constitucionales).

Sin embargo, lo anterior no relega al funcionario de realizar actividades tendientes a verificar aspectos propios de este trámite; ello en vías de evitar la contravención de garantías y derechos tanto de trabajadores como de empleadores. Esto en adición, a que el empleador advirtió sobre la existencia de deficiencias que contrarían normas legales y, por consiguiente, sus garantías.

En este caso en particular, luego de darse la admisión del pliego de peticiones, se continuó con el procedimiento de rigor que conlleva a un proceso de conciliación y la posible negociación y celebración de una convención colectiva. Sin embargo, y aun cuando se cumplieron presupuestos de forma, se incurre en la deficiencia de continuar con la tramitación de la causa y obligar a una negociación que legalmente no era posible (artículo 12 de la ley 8 de 1981), ya que el empleador no contaba con el término de operación que para ello se requiere. Aspecto que se confirma con la propia aceptación que de ello realizara la autoridad requerida, cuando manifestó que, "si bien es cierto no se puede negociar una Convención Colectiva con una empresa que tenga menos de dos (2) años de operación....".

El incumplimiento de la norma antes mencionada, también se hace evidente con la certificación que obra a foja 29 del antecedente, emitida por el sub agente administrativo de la Caja de Seguro Social de Volcán (Chiriquí), donde señala que la inscripción del señor Robín Szczur como empleador, data del 4 de febrero de 2009, mientras que la presentación del pliego de peticiones se realiza el día 7 de septiembre de 2009.

Lo anterior permite concluir, que la realización de algunas actividades por parte de la funcionaria señalada, han devenido en obligar a la celebración de una convención colectiva a quien por disposición legal no le corresponde. Aspecto que a la postre incide de forma negativa en el principio del debido proceso.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la resolución de 22 de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, dentro de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta contra la resolución N°204 de 7 de septiembre de 2009, dictada por la Directora Regional del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Chiriquí.

Notifíquese.

VIRGILIO TRUJILLO LÓPEZ

JERÓNIMO MEJÍA E. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ALEJANDRO MONCADA LUNA -- OYDÉN ORTEGA DURÁN -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ ABEL ALMENGOR ECHEVERRÍA -- VICTOR L. BENAVIDES P.

CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

APELACIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES  
INTERPUESTO POR FLORENCIO YANGUES SUIRA CONTRA LA ORDEN DE  
HACER CONTENIDA EN LA NOTA NO. 111 D.R.T.D.L.V. 08 DE 15 DE  
DICIEMBRE DE 2008 PROFERIDA POR EL DIRECTOR DE TRABAJO Y  
DESARROLLO LABORAL DEL DISTRITO DE SANTIAGO, PROVINCIA DE  
VERAGUAS. PONENTE: JERÓNIMO E. MEJIA E. - PANAMÁ, CINCO (05) DE  
OCTUBRE DE DOS MIL NUEVE (2009).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Jerónimo Mejía E.

Fecha: Lunes, 05 de Octubre de 2009

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Apelación

Expediente: 112-09

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia del recurso de apelación  
presentado por el licenciado EMILIO RODRÍGUEZ en representación de  
FLORENCIO YANGÜEZ contra la Sentencia de 6 de enero de 2009 dictada por el  
Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), que DENIEGA  
la acción de amparo de derechos fundamentales interpuesta por el apelante contra  
la Nota N° 111

D.R.T.D.L.V-08 de 15 de diciembre de 2008 suscrita por el Director Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de Veraguas.

Mediante el acto impugnado, la autoridad demandada remite a la conciliadora designada el expediente contentivo del Pliego de Peticiones y Quejas presentado por el Sindicato Unión Nacional de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS) en contra de la empresa AGENCIA DE SEGURIDAD URRACA, S. A. "...a fin de que se encargue de las negociaciones de la Convención Colectiva correspondiente". (Cfr. f. 37 de los antecedentes).

#### CONTENIDO DEL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

De conformidad con el recurrente, la Nota atacada en sede de amparo de derechos fundamentales infringe el debido proceso ya que desconoce el contenido del artículo 15 de la Ley 8 de 1981 que indica que durante la vigencia de una Convención Colectiva no se admitirá pliego de peticiones que tenga por objeto introducir en ella modificaciones directas, indirectas o cláusulas nuevas. (Cfr. f. 5 del expediente principal).

Sostiene el amparista que un grupo de trabajadores no organizados que laboran para la empresa AGENCIA DE SEGURIDAD URRACA, S.A. "...en un buen entendimiento con la empresa firmaron un convenio colectivo celebrado por la vía directa... y que dicho convenio fue registrado ante la Dirección General de Trabajo de la Provincia de Coclé el día dos de diciembre de 2008 (2/12/08) a la una y cinco de la tarde (1:05 P.M.)..." (Cfr. f. 3 del expediente principal)



Plantea que "...de las cláusulas del acuerdo colectivo se desprende efectivamente que dicho acuerdo está vigente y que el mismo tiene una duración de cuatro años contando a partir de su firma que debe ser respetado hasta el vencimiento según consta en el Código de Trabajo" y que "...el grupo de trabajadores no organizados se encuentra en la etapa de conciliación administrativa en la Dirección General de Trabajo de la Provincia de Coclé". (Cfr. f. 4 del expediente principal). De allí que considere que el acto atacado viola de manera directa el artículo 32 de la Constitución al darle existencia a un pliego de peticiones y quejas presentado "inoportunamente" por una Organización Sindical cuando en la realidad "...solamente hemos concurrido mi mandante y la empresa demandada". (Cfr. f. 5 del expediente principal).

#### LA RESOLUCIÓN RECURRIDA

La Sentencia apelada niega el amparo de derechos fundamentales incoado por el amparista por considerar que, en el presente caso, se cumplió con lo dispuesto en los artículos 401, 433, 428 numeral 2 y 427, numerales 2, 5 y 6 del Código de Trabajo. (Cfr. f. 131 del expediente principal).

En lo medular de su fallo el a-quo indica que "...ninguna de las partes objetó la admisión del pliego de peticiones presentado por el Sindicato Unión Nacional de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS)..." y "...El artículo 401 establece la obligación del empleador de suscribir una Convención Colectiva...".

Agrega que, si hubiese existido tal Convención "...el funcionario demandado tenía la posibilidad de rechazar y no aceptar el pliego de peticiones presentado por el Sindicato Unión Nacional de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS)".

No obstante, dicha Convención a la fecha de presentación de la solicitud de pliego de peticiones no había sido inscrita, por lo que el funcionario demandado no podía rechazarla, sino darle el trámite correspondiente "...ya que de no hacerlo puede ser objeto de sanción (artículo 434 del Código de Trabajo)". (Cfr. fs. 131-132 del expediente principal).

## EL RECURSO DE APELACIÓN

La Resolución de primera instancia fue apelada por el amparista quien reiteró los argumentos vertidos en el libelo de amparo y solicita la revocación de la Sentencia de 6 de enero de 2009 dictada por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas).

## OPOSICIÓN A LA APELACION

Concurrió al proceso en calidad de Tercero, el licenciado PEDRO NOLASCO FRIAS en representación de la Unión Nacional de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS), quien se opone al recurso de apelación y solicita se confirme en todas sus partes la Sentencia recurrida.

Manifiesta que el Director de Trabajo de Veraguas en modo alguno ha transgredido la norma constitucional invocada por el amparista, al contrario, cumplió con el debido proceso contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, toda vez que lo que hizo fue darle el curso correspondiente al pliego presentado por su mandante contra la empresa AGENCIA DE SEGURIDAD URRACA, S.A.

## CONSIDERACIONES DEL PLENO

Por analizadas las constancias procesales allegadas al expediente y la normativa aplicable, esta Corporación de Justicia estima que no ha ocurrido violación alguna del derecho fundamental al debido proceso, contemplado por el artículo 32 de la Constitución Política.

Ello es así porque, como bien expone el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), la actuación de Director Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de Veraguas se ajusta al procedimiento establecido por el Código de Trabajo para la negociación de acuerdos colectivos.

Como bien sostiene el a-quo, la autoridad demandada no tenía manera de conocer, a la fecha de recepción del pliego de peticiones del Sindicato Unión de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS), la existencia de un arreglo directo previo de la AGENCIA DE SEGURIDAD URRACA, S.A., con un grupo de trabajadores no organizados, que aún no había sido registrado ante dicha Dirección.

En ese sentido, el Pleno observa que, tal como plantea la resolución apelada, la documentación donde consta el arreglo directo del grupo de trabajadores no organizados con la empresa AGENCIA DE SEGURIDAD URRACA, S.A. fue presentada a la Dirección Regional de Trabajo el 2 de diciembre de 2008 a la 1:05 p.m., que corresponde al segundo día hábil después de que se presentara el pliego de peticiones del Sindicato Unión de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS) ante esa misma Dirección, hecho acaecido el 27 de noviembre de 2008.

Ante tal circunstancia, la decisión del Director Regional de Trabajo de Veraguas de admitir y tramitar el pliego de peticiones del Sindicato Unión de Trabajadores de Agencias de Seguridad (UNTAS) resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 433 del Código de Trabajo que indica que "No puede rechazarse un pliego de peticiones...", y con el artículo 435 del mismo Cuerpo Normativo que preceptúa que una vez recibido un pliego de peticiones es obligación del Director Regional de Trabajo notificar al empleador de la existencia del conflicto.

La Corte no es ajena a la posibilidad de que cualquiera de las partes en un caso determinado (sindicato, empleador o grupo de trabajadores) puedan realizar acciones con el propósito de presentar un pliego o un acuerdo directo cuando se enteren o tengan noticias de que la que sería su contraparte pretenda presentar o haya presentado uno.

Sin embargo, la solución en estos casos no puede ser el rechazo in límine de uno u otro pliego de peticiones porque ello podría producir una exclusión arbitraria de alguno de los interesados, lo que sí que podría dar lugar a la vulneración de derechos fundamentales y acarrear responsabilidad para el funcionario que lo rechaza. (Cfr. Artículo 434 del Código de Trabajo).

En el caso que nos ocupa, la solución del asunto no es complicada ya que, como bien concluye el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), la Dirección Regional de Trabajo no tenía asidero legal para rechazar ni una ni otra documentación. La autoridad demandada hizo exactamente lo que la Ley le manda: recibió lo que se le presentó.

Ahora bien, a efectos de resolver el choque de intereses que se produce en estos casos, el legislador ordinario tuvo cuidado de incluir en el Código de Trabajo las reglas para determinar quién tiene mejor derecho, y son éstas las que debe utilizar la autoridad competente para dilucidar el tema. Esta decisión no será objeto de pronunciamiento alguno por parte de esta Superioridad ya que, como es bien sabido, se trata de una materia propia de la legalidad que no puede ser abordada mediante este mecanismo de control constitucional subjetivo.

En virtud de lo Anterior, debe esta Superioridad confirmar en todas sus partes la Sentencia venida en apelación, a lo que se procede.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Sentencia de 6 de enero de 2009 dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia de Coclé y Veraguas que DENIEGA la acción de amparo de derechos fundamentales interpuesta por el licenciado EMILIO RODRÍGUEZ, en nombre y representación de FLORENCIO YÁNGÜEZ contra la Nota N° 111 D.R.T.D.L.V-08 de 15 de diciembre de 2008 dictada por la Dirección Regional de Trabajo de Veraguas.

Notifíquese y Devuélvase,

JERÓNIMO MEJÍA E. HARLEY J. MITCHELL D. -- OYDÉN ORTEGA DURÁN --  
ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- ADÁN  
ARNULFO ARJONA L. -- ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO -- VÍCTOR  
L. BENAVIDES P. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

YANIXSA Y. YUEN (Secretaria General)

ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES  
PRESENTADA POR SANTANDER TRISTAN DONOSO EN REPRESENTACION  
DE AIRE SI, S.A. CONTRA LA RESOLUCION S/N DE 5 DE AGOSTO DE 2002  
EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE  
TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL. MAGISTRADO PONENTE: ALBERTO  
CIGARRUISTA CORTEZ. PANAMA, TREINTA Y UNO (31) DE OCTUBRE DE  
DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado SANTANDER TRISTAN DONOSO, actuando como apoderado especial de las empresas AIRE SI, S.A. y GUAN, S.A., ha interpuesto acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la orden de hacer contenida en la resolución s/n de 5 de agosto de 2002, expedida por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Expresa el amparista que la orden de hacer demandada, mediante esta acción constitucional, está contenida en la resolución de 5 de agosto de 2002, proferida por el Director General de Trabajo, que a la letra dice:

MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL

DIRECCION GENERAL DE TRABAJO

PANAMA, 5 DE AGOSTO DE DOS MIL DOS (2002)

CUMPLIENDO CON DISPOSICIONES LEGALES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 435 DEL CODIGO DE TRABAJO, SE HACE ENTREGA PERSONAL A LAS EMPRESAS: GRUPO DE EMPRESAS AIRE SI, S.A., GUAN, S.A. DE UN EJEMPLAR DEL PLIEGO DE PETICIONES PRESENTADO EN DEBIDA FORMA EL DIA 30 DE JULIO 2002.

POR EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE OFICINA, FERRETERIA, COMERCIO Y NOVEDADES.

SE ADVIERTE A LA EMPRESA, QUE DE ACUERDO CON LO QUE ESTABLECE EL ARTICULO 436 DEL CODIGO DE TRABAJO, TIENE (5) DIAS HABILES PARA DAR CONTESTACION AL PLIEGO DE PETICIONES, LOS CUALES COMENZARAN A CONTAR AL DIA SIGUIENTE DE HABER RECIBIDO LA NOTIFICACION. AL CONTESTAR DEBERA:

- 1 DAR RESPUESTA A CADA UNA DE LAS PETICIONES;
2. ESPECIFICAR CUALES ACEPTA Y CUALES RECHAZA;
3. INDICAR LAS RAZONES POR LAS CUALES SE OPONE A LAS MISMAS;
4. EXPRESAR LAS CONTRA OFERTAS QUE CONSIDERE RAZONABLES PARA RESOLVER EL CONFLICTO;
5. PROPORCIONAR TODOS LOS DATOS E INFORMACIONES QUE ATAÑEN AL NEGOCIO Y A LOS TRABAJADORES, QUE SEGUN SU CRITERIO SEAN DE UTILIDAD PARA LA CONCILIACION;
6. DESIGNAR EL DELEGADO O DELEGADOS PARA LA CONCILIACION Y SI LO ESTIMA CONVENIENTE UN ASESOR LEGAL.

Cúmplase,

ANTONIO LOAIZA BATISTA

DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO

NOTA: SE ADVIERTE A LA PARTE EMPLEADORA QUE SEGUN DISPONE EL ARTICULO 443 DEL CODIGO DE TRABAJO, LA CONCILIACION TERMINA TRANSCURRIDOS LOS QUINCE (15) DIAS HABILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACION DEL PLIEGO DE PETICIONES. (Fs.7, expediente de amparo)

La presente demanda de amparo fue admitida por cumplir con las formalidades que establece la ley, motivo por el cual se solicitó al funcionario demandado el envío de la actuación o en su defecto un informe acerca de los hechos materia de esta acción, con lo cual cumplió según se observa a fojas 70 a 71 donde consta la Nota de informe, que posteriormente se procederá a revisar.

ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES:

Corresponde a esta Superioridad examinar los planteamientos que expresa el amparista en los hechos que fundamentan este amparo y, lo más importante, revisar a qué atribuye la vulneración del debido proceso legal (art.32 Const.) por parte del Director de Trabajo al dictar la orden de hacer cuestionada.

Los hechos que fundamentan esta acción, en síntesis, expresan lo siguiente:



1- Que el 30 de julio de este año, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Oficina, Ferretería, Comercio y Novedades presentó en la Dirección General de Trabajo un Pliego de Peticiones para negociar una Convención Colectiva con las empresas Grupo de Empresas AIRE, SI, S.A. GUAN, S.A.

2- Que el 5 de agosto del año en curso, el Director de Trabajo emitió una resolución por la cual se le corrió traslado a las empresas del pliego de peticiones presentado por el Sindicato.

3- Que el aludido Sindicato es una organización gremial que incorpora y puede representar a trabajadores vinculados a la actividad de la Ferretería, Oficina, Comercio y Novedades, es decir de ese oficio o profesión(fs.2).

4- Que dicho Sindicato promovió la afiliación de trabajadores de las empresas AIRE SI y GUAN, a pesar que estos trabajadores son Técnicos de Refrigeración y Técnicos de Mecánica Automotriz. Por ende dicho Sindicato no tiene legitimación activa para presentar un pliego de peticiones contra las mencionadas empresas, ya que realizan actividades económicas distintas a las del Sindicato, y mucho menos representar a empleados que no corresponden con su relación gremial.

5- Que la Dirección General de Trabajo no verificó la capacidad de personería del Sindicato para representar a empleados de la actividad de la Refrigeración y Mecánica Automotriz, tampoco hizo las investigaciones pertinente para comprobar la veracidad de la información contenida en el pliego. Es decir, que la Dirección de Trabajo antes de correr traslado del pliego o al momento de la notificación del mismo, no verificó: Alas firmas de los que apoyan el Pliego confrontándolas con la identidad de los empleados; el número de empleados, ni sus nombres, de manera

diferenciada, tanto de AIRE SI, S.A., como de GUAN, S.A., tal como lo preceptúa el artículo 427"; ni tampoco se comprobó lo referente al número de trabajadores que laboran en la empresa requerida y si el Sindicato Nacional de trabajadores de Oficina, Ferretería, Comercio y Novedades podía representarlos para someter a las empresas a un Pliego de Peticiones; de igual forma, el número de empleados que se computarían para declarar la legalidad de una huelga, si la hubiere.

6- Finalmente, en el último hecho, el amparista sostiene lo que a continuación se transcribe:

Noveno: La empresa AIRE SI, S.A. cuenta con once (11) trabajadores. De estos once (11) empleados, hay uno (1) de confianza. Del resto de los diez (10) empleados, dos (2) son técnicos de refrigeración (Héctor Valdés, Jefe de Taller y Daniel González, técnico de refrigeración, quienes no respaldan el Pliego) y los ocho (8) restantes son oficinistas. De estos ocho (8) oficinistas, cuatro (4) sí respaldan el pliego y los otros cuatro (4) no lo respaldan.

En el caso de la empresa GUAN, S.A., ésta cuenta con catorce (14) empleados, de los cuales once (11) son técnicos de refrigeración, tres (3) son técnicos mecánicos y uno (1) es trabajador manual. De este total, el trabajador manual sí apoya el pliego, así como ocho (8) técnicos de refrigeración y un (1) técnico de mecánica de precisión que también apoya el Pliego en mención.

De esta situación se colige lo siguiente:

La empresa AIRE SI, S.A. cuenta sólo con ocho (8) trabajadores de oficina. Estos trabajadores sí corresponden a la naturaleza gremial del Sindicato de Trabajadores de Oficina, Ferretería, Comercio y Novedades, sin embargo, de éstos ocho (8) empleados, cuatro (4) de ellos no respalda el Pliego.

En cuanto a la empresa GUAN, S.A., de los catorce (14) trabajadores, trece (13) son técnicos de refrigeración y mecánica y su actividad no se corresponde con la del gremio de afiliados del Sindicato Nacional de Trabajadores de Oficina, Ferretería, Comercio y Novedades. Por ende, no debieron ser afiliados a tal Sindicato y éste no tiene legitimación activa para representarlo contra AIRE SI, S.A. y GUAN, S.A. Reiteramos que la actividad económica de nuestra empresa es la Industria de la

Refrigeración y Mecánica Automotriz y de allí, su alto componente técnico de refrigeración y mecánica automotriz. (Fs. 4, énfasis del amparista).

La conclusión de todo lo expuesto es que, a juicio del accionante, con la orden de hacer impugnada se está vulnerando el debido proceso legal ya que pretende obligar a las empresas AIRE SI, S.A. y GUAN, S.A. a negociar una Convención Colectiva, cuando sus actividades y giro normal de actividades corresponde a la Refrigeración y a la Mecánica Automotriz y por ello sus trabajadores mayoritariamente no son trabajadores de oficina o ferretería.

En tal sentido, sostiene que, el Director General de Trabajo debió cumplir con los requisitos de los artículos 401, 427, 428, 433 y 435 del Código de Trabajo, pues el artículo 401 señala que los empleadores sólo están obligados a celebrar una Convención Colectiva con el Sindicato que tiene legitimación activa para

representar a sus empleados, de conformidad con la naturaleza de la actividad económica de las empresas y la función de sus empleados.

#### INFORME DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

En otro orden de ideas, vemos que el funcionario demandado rebate los argumentos expresados en el amparo, en los siguientes términos:

Este despacho aclara en relación a los argumentos del amparista los siguientes puntos:

PRIMERO: A foja 31 consta el Acta de presentación del pliego de peticiones, la cual en su párrafo segundo advierte que en un examen prima facie se apreció que la documentación se ajustaba a los requerimientos de ley y que la misma recibía mientras se realizaba las investigaciones y revisiones pertinentes. Esta práctica y proceder del despacho se ajusta a los señalamientos de la Corte Suprema de Justicia, la cual en reiterados fallos ha sostenido que el acta con las cuales se recibe el pliego tiene carácter provisional, pues la misma no impide la posterior revisión y devolución del pliego por los motivos definidos en la ley. (Fallo de 8 de octubre de 2001 en la acción de Amparo de Garantías Constitucionales del Sindicato de Trabajadores de las Compañías de Servicios. Supermercados, Casas Mayoristas, Minoristas de Víveres de Panamá).

Nuestro proceder se ajusta a las exigencias de ley y a la práctica desarrollada con base a la jurisprudencia de la Corte.

SEGUNDO: Al proceder a contestar el pliego, el señor Eduardo Márquez Salerno lo hace en nombre y representación de las Empresas Aire Si, S.A. y Guan, S.A. (Ver foja 34) de allí que podamos señalar que tal y como afirma en el punto B del documento a foja 35, la notificación efectuada se hizo a unas sociedades que actúan unidas por la misma actividad económica y administrativa y esa misma contestación conlleva la aceptación de la notificación.

TERCERO: El amparista señala que este despacho no realizó las investigaciones y reclamaciones correspondientes, sin embargo al proceder a contestar el pliego se limitó a hacer señalamientos, sin aportar pruebas concluyentes. Por el contrario aportó las declaraciones de renta de las dos sociedades acompañadas de los estados financieros de 1998 a 2000 de Aire Sí, S.A. y Guan, S.A. Ante señalamientos que le hiciéramos el viernes 6 de septiembre aportó las licencias comerciales de las empresas y copias de los contratos celebrados con los trabajadores. Es por esta razón que el despacho no llegó a tener oportunidad de pronunciarse, ya que el día hábil siguiente, o sea el 9 de septiembre, cuando estudiábamos y procesábamos la documentación aportada se nos comunica el amparo interpuesto. Para un pronunciamiento es necesario no solo que el afectado objete un hecho sino que proporcione los elementos de base para un pronunciamiento.

Atentamente,

Lcdo. BENJAMIN HERRERA

Sub-Director General de Trabajo

Adjunto: Expediente del Pliego presentado Aire Sí, S.A. y Guan, S.A. el cual consta de 111 fojas. (Fs. 71).

## DECISION DE LA CORTE:

Como se desprende de lo que se deja expuesto, en este caso, la vulneración del debido proceso que se imputa a la actuación del funcionario demandado obedece a que, mediante la resolución impugnada, acogió un Pliego de Peticiones presentado por un Sindicato(SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE OFICINA, FERRETERIA, COMERCIO Y NOVEDADES) y le corrió traslado del mismo a dos empresas (AIRE SI , S.A. y GUAN, S.A.), a pesar de que dicha empresas se dedicaban a actividades distintas a las que son propias de los trabajadores afiliados al aludido Sindicato. En base a ello, se acusa al Director General de Trabajo de no haber verificado ciertos presupuestos establecidos por la ley antes de la tramitación de un Pliego de Peticiones, para posteriormente, si se cumplen, proceder a la celebración de una Convención Colectiva entre una empresa y un Sindicato.

En efecto, como sostiene el amparista, en casos como el presente esta Corporación ha reiterado que, aun cuando el artículo 435 del Código Laboral obliga a la autoridad de trabajo a correrle traslado de un pliego de peticiones al empleador en un término perentorio, tal obligación debe ser precedida por la constatación de que se cumplan las exigencias que ordenan los artículos 427 y 428 del citado Código. Estos artículos son del tenor siguiente:

Artículo 427. El pliego de peticiones se presentará por triplicado y deberá contener lo siguiente:

1. Nombre del o los sindicatos que suscriben el pliego, con indicación de sus oficinas o locales que designen para recibir notificaciones, el nombre, cédula y domicilio de su Presidente o Secretario General.

2. Nombre y dirección comercial del empleador, empleadores u organizaciones contra quienes se dirige el pliego.

3. Nombre, número de cédula y domicilio de los delegados designados para la conciliación, que serán no menos de dos, ni más de cinco y, si lo estiman conveniente, de un asesor sindical y un asesor legal; los delegados deben designarse con poderes suficientes para negociar suscribir cualquier arreglo, o si fuere el caso, una convención colectiva.

4. Las quejas y peticiones concretas; si se pide la celebración de una convención colectiva, el pliego debe contener el proyecto correspondiente;

5. El número de trabajadores que presta servicios para cada empleador en las empresas, negocios o establecimientos que se vean afectados por el Conflicto, con indicación de aquellos que deban computarse para determinar la legalidad de la huelga, si la hubiere; y,

6. El número de trabajadores que apoyan el conflicto en cada empresa, o si fuera el caso, en el o los establecimientos, o negocios de que se trate.

Artículo 428. Con el pliego debe acompañarse lo siguiente:

1. Copia autenticada de la resolución que al efecto haya aprobado la Asamblea General de la organización de trabajadores de que se trate;
2. Nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el pliego;
3. Si el pliego lo presenta un grupo de trabajadores, debe acompañarse copia del acuerdo respectivo, firmada por todos los que apoyan el pliego;
4. Certificación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en la cual conste la inscripción del Sindicato.

Adicionalmente a ello, el Pleno de la Corte ha dicho que en los casos en que puedan surgir dudas sobre la veracidad del contenido del pliego, la Dirección General de Trabajo puede investigar de oficio si la empresa realmente se dedica a una actividad relacionada con aquella a la que pertenecen los miembros del sindicato que gestiona el pliego, solicitando la certificación correspondiente del Ministerio de Comercio e Industria, que también podrían aportar los trabajadores, antes de correr traslado del pliego al empleador y obligarlo a contestar y a participar en la conciliación.

En este sentido, en sentencias de 9 de junio, 22 de julio de 1998 y de 17 de mayo de 1996, entre otras, el Pleno se ha referido al señalado aspecto en los siguientes términos:

Esta Superioridad ha señalado en profusa jurisprudencia, que antes de iniciar un pliego de peticiones es responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, verificar si el pliego de peticiones resulta admisible a la luz de las disposiciones laborales y hacer uso de los medios investigativos necesarios para



confirmar la certeza de las afirmaciones del Sindicato que solicita la conciliación. (Sentencia del Pleno de 9 de junio de 1998).

En este mismo sentido, reiteramos, no se puede dejar de observar las obligaciones que le impone al funcionario otras normas del Código de Trabajo, tales como el artículo 401, 427 (numerales 2 y 5), 428 y 433, los cuales deben cumplirse previo al procedimiento de conciliación, por lo que resulta improcedente la aplicación aislada del trámite ordenado por los artículos 435, 436 y siguientes del Código de trabajo por parte de la autoridad de trabajo. (Sentencia del Pleno de 22 de julio de 1998)

A juicio de la Corte no se puede interpretar ni se puede aplicar aisladamente el artículo 435 del Código de Trabajo, en particular en aquellos casos en donde puedan surgir dudas acerca de la veracidad de la información contenida en el pliego que se haya presentado. Es importante comprobar la veracidad del contenido de este último documento utilizando los medios que la Dirección General de Trabajo tiene a su alcance, como por ejemplo investigando de oficio si la empresa realmente se dedica a una actividad relacionada con aquella a la que pertenecen los miembros del sindicato que gestiona el pliego; aspecto que puede ser aclarado por los propios trabajadores acompañando la certificación correspondiente del Ministerio de Comercio e Industrias o por la Dirección general de trabajo a través de las peticiones correspondientes. Estos puntos son claves y hay que dejarlos aclarados antes de dictar la resolución que le da traslado al empleador del pliego intimándolo a contestar y a comparecer a la conciliación. (Sentencia del Pleno de 17 de mayo de 1996) (Subrayado de la Corte).

En el caso que nos ocupa, vemos que el Director General de Trabajo argumentó en el informe, remitido a esta Superioridad por motivo de este amparo, que revisó el pliego de peticiones presentado por el Sindicato y que, a prima facie, apreció que la documentación se ajustaba a los requerimientos legales, lo que dejó plasmado en el Acta correspondiente que levantó visible a fojas 31 del cuaderno antecedente; pero advirtió que recibía tal documentación mientras realizaba las investigaciones y revisiones que consideraba pertinentes.

Alega el funcionario que este proceder, de recibir el pliego provisionalmente por medio del Acta sin perjuicio de poder devolverlo posteriormente por motivos legales, se ajusta a señalamientos que ha hecho la Corte en fallo de 8 de octubre de 2001, en la acción de Amparo que propuso el Sindicato de Trabajadores de las Compañías de Servicios, Supermercados, Casas Mayoristas, Minoristas de Víveres de Panamá.

Tal como lo indica el Director General de Trabajo, la Corte ha manifestado que es posible que al momento en que se recibe un pliego el funcionario no perciba la omisión de alguna formalidad legal, y que si posteriormente se percate de ello, pueda declararlo así y devolver el pliego. Sin embargo, debemos destacar que lo importante de tal señalamiento, para el presente caso, es dejar sentado que la entidad competente (Dirección General de Trabajo) debe utilizar todos los recursos a su alcance para comprobar la veracidad de la información contenida en el pliego, en aquellos casos en los que tenga DUDAS sobre dicha información. Veamos, algunas consideraciones del citado fallo:

El Acta en comento simplemente registra la impresión preliminar del funcionario sobre el aparente cumplimiento de los requisitos que debe reunir todo pliego. La Corte ha reconocido la posibilidad que en algún momento posterior se pueda revisar esta situación, si la documentación no cumple con otros requisitos o

la existencia de alguna violación legal no advertida al momento de su presentación, en cuyo caso debe entenderse que el pliego no ha sido presentado en debida forma y la Dirección General de Trabajo puede así declararlo.

Esto es así, pues es factible que al momento de recibir un pliego de peticiones no se observen prima facie las fallas que justifiquen su rechazo, sino que tales deficiencias afloren producto de una revisión posterior, principalmente de los registros que sobre convenciones colectivas y organizaciones sindicales reposan en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Si bien es cierto el artículo 433 señala que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, ya señalamos que, tal como lo ha identificado la Corte, existen otras normas que permiten el examen y rechazo de un pliego, con sujeción a los requisitos adicionales a los previstos en los artículos 427 y 428 del Código de Trabajo.

De esta manera también se ha establecido que la entidad competente debe utilizar todos los recursos a su alcance para comprobar la veracidad de la información contenida en el pliego de peticiones, lo que confirma la condición transitoria del acta. (Sentencia de la Corte de 8 de octubre de 2001, Amparo interpuesto por el Sindicato Industrial de Trabajadores de la Compañías de Servicios, Supermercados, Casas Mayoristas y Minoristas de Víveres de Panamá).

Para concluir, el Director General de Trabajo señaló en su informe que cuando la empresa contestó el pliego se limitó a realizar una serie de señalamientos sin presentar pruebas que acreditaran sus objeciones. Que posteriormente, por señalamientos que le hizo su despacho, el apoderado de las

empresas presentó copia de las Licencias Comerciales y copia de los contratos celebrados con sus trabajadores, sin que pudiera llegar a examinar esas constancias porque la empresa presentó este amparo.

Sobre este aspecto de la obligación que tiene la parte afectada de acreditar sus afirmaciones, el Pleno de la Corte ha exigido que con la acción de amparo, su proponente presente prueba pre constituida del hecho o la circunstancia en la que se fundamenta la alegada violación del debido proceso, condición que no cumplió el amparista en este caso, ya que no aportó ningún documento que acredite que las empresas realizan actividades económicas ajenas de las que incluye el sindicato que presentó el pliego.

En cuanto a esta exigencia de la presentación de prueba pre constituida, esta Superioridad ha expresado:

Por otra parte, frente a lo alegado por el actor al establecer que los trabajadores que firmaron el pliego no son miembros del sindicato, el Pleno no encuentra, en este proceso extraordinario, elementos de convicción que demuestren la anomalía señalada.

El amparo de garantías es una acción extraordinario que requiere la presentación de pruebas pre constituidas, con la finalidad de poder comprobar rápida y adecuadamente si ha existido una violación de las garantías constitucionales. El amparista debe probar de alguna manera, que las personas

que firmaron el pliego no laboran en la empresa afectada o que no son miembros del sindicato en cuestión. Esto pudo comprobarse con las planillas de la empresa, la certificación de la existencia del sindicato y el nombre de sus afiliados. Sin embargo, la empresa no ha sido capaz de acreditar tales extremos.

El Código de Trabajo establece los mecanismos que permiten, tanto a los trabajadores sindicalizados como a los no agremiados, negociar una convención colectiva con un empleador. Sin embargo, el requisito sine qua non para ello es que quienes presenten el pliego de cargos sean, efectivamente, trabajadores de la empresa, lo que en ningún momento ha negado el amparista. (Fallo de 27/11/98. EBANISTERIA HERMANOS DE OBALDIA, S.A. MAG. PONENTE: ELIGIO A. SALAS). (Subrayado de la Corte).

Esta Superioridad ha podido revisar el expediente contentivo del PLIEGO DE PROYECTO DE CONVENCION COLECTIVA que presentó el Sindicato Nacional de Trabajadores de Oficina, Ferretería, Comercio y Novedades contra el Grupo de empresas AIRE, SI, S.A. y GUAN, S.A., y no encuentra que en su tramitación el Director General de Trabajo haya incurrido en algún tipo de arbitrariedad u omisión en la verificación de los requisitos que debe contener el pliego o en la constatación de los documentos que el Sindicato debió aportar con el mismo.

En ese orden de ideas, vemos que de fojas 2 a 30 del expediente antecedente aportado por la autoridad demandada, consta el referido pliego de peticiones y los documentos que deben acompañarlo, según lo preceptúa los artículos 427 y 428 del Código de Trabajo.

Aunado a lo expuesto, en cuanto al cargo en que se fundamenta la supuesta vulneración del debido proceso dentro de este amparo, relativo a que el Sindicato carece de legitimación para presentar el Pliego de Peticiones por el hecho que las empresas se dedican a actividades distintas de aquellas en las que se desempeñan los trabajadores afiliados a dicho Sindicato, la Corte debe indicar que no le asiste razón a la censura pues resulta evidente que dentro de la amplia gama de actividades que desempeñan los miembros del Sindicato que gestiona el pliego, que son las de OFICINA, FERRETERIA, COMERCIO y NOVEDADES, sin duda alguna se encuentran incluidas o tienen relación con las actividades a las que se dedican las empresas AIRE SI, S.A. y GUAN, S.A., que son las de: Importación, exportación, venta, reparación y mantenimiento de toda clase de equipos de aire acondicionado, en el caso de la primera, y las de: SERVICIOS DE ADMINISTRACION EN GENERAL, TALLERES DE SERVICIO, REPARACION Y MANTENIMIENTO, en el caso de la segunda, según se ha podido observar en las respectivas Licencias Comerciales tipo B que constan a fojas 78 y 80, respectivamente. Es notorio que ambas cosas pueden estimarse como actividades de naturaleza comercial y labores de oficina.

Adicionalmente, esta Corporación debe destacar que una considerable cantidad de los trabajadores que laboran para estas empresas apoyan el Pliego de Peticiones, tal como se comprueba al cotejar las firmas de los mismos que figuran a fojas 8 y 9 (del expediente antecedente) con los contratos de trabajo que constan de fojas 82 a 111 (del mismo expediente); lo cual constituye una condición importante para que un empleador tenga la obligación de negociar con un Sindicato, al cual pertenecen sus empleados, una convención colectiva de trabajo, en atención a lo dispuesto por el artículo 401 del Código de Trabajo. Sobre este particular, debe recordarse que el numeral 2 del artículo 428 del Código de Trabajo no exige que el Pliego deba estar apoyado por la mayoría de los trabajadores de la empresa para su procedencia sino que simplemente requiere una lista donde conste el nombre y la firma de los que apoyan el Pliego. En

reiterada jurisprudencia el Pleno de la Corte ha hecho referencia a esta circunstancia, entre la que se destaca el fallo de 8 de junio de 1998 (R.J. Junio 1998, FS. 17 a 20) donde se expresó:

Finalmente, la amparista estima que la garantía del debido proceso también se violó porque el pliego de peticiones al cual se le dio trámite no contaba con el apoyo de la mayoría de los trabajadores. Con relación a este punto, el Pleno no comparte la opinión de la apoderada judicial de la actora, porque de la lectura del numeral 2 del artículo 428 del Código de Trabajo no se infiere en modo alguno que el pliego de peticiones deba estar apoyado por la mayoría de los trabajadores de la empresa para su procedencia. Lo que dicho precepto exige es simplemente una lista en la que conste el Nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el pliego, las cuales no requieren de verificación alguna para la tramitación del pliego, salvo que existieran dudas fundadas sobre su autenticidad.

La autorización para la presentación del pliego requiere ser aprobada en Asamblea General, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 364 del Código de Trabajo, que establece que el quórum en las Asambleas Generales debe integrarse con las dos terceras partes de los trabajadores miembros afiliados al sindicato, como sucedería si en tres convocatorias distintas no se logra asistencia de las dos terceras partes ni de la mayoría de los afiliados para la celebración de la Asamblea General. (R.J. junio 1998, pág. 20).

Para concluir, esta Corporación debe reiterar que el amparo de garantías es una acción que requiere la presentación de prueba pre constituida, para efectos de poder comprobar rápida y adecuadamente si produce la violación de una garantía constitucional. En este caso el amparista no acreditó que la naturaleza de la actividad económica de las empresas no coincida con las actividades propias del sindicato que presentó el Pliego, o bien que las personas que firmaron el pliego no

laboren para las empresas afectadas o que no sean miembros del sindicato en cuestión, supuestos que de comprobarse hubieran conllevado la concesión de este amparo y la revocatoria de la orden atacada. Aunado a lo expuesto, hay que destacar que en ningún momento las empresas amparistas han negado que los trabajadores que firmaron el pliego de cargos laboran para ellas, circunstancias que constituye un requisito sine quanon para la viabilidad de la negociación de una convención colectiva.

Por tanto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DENIEGA el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por el Licenciado SANTANDER TRISTAN DONOSO en representación de AIRE SI, S.A. y GUAN, S.A. contra la resolución s/n de 5 de agosto de 2002, expedida por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Notifíquese y Devuélvase

(fdo.) VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) GABRIEL E. FERNANDEZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General



ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALFREDO CHUNG BATISTA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ULISES ANEL ARROYO Y CARLOS SAAVEDRA GONZÁLEZ, CONTRA LA ORDEN DE NO HACER CONTENIDA EN LA NOTA NO.522-DGT-15 DE 28 DE AGOSTO DE 2015, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE TRABAJO. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE NOVIEMBRE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Abel Augusto Zamorano

Fecha: 25 de noviembre de 2015

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

Expediente: 935-15

VISTOS:

El Licdo. Alfredo Chung Batista, en representación del señor Ulises Anel Arroyo Briton, en su calidad de directivo del Sindicato Industrial de Trabajadores del Transporte por Vías Acuáticas y Afines de Panamá, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, contra la orden de no hacer proferida por el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Santiago Sanford, contenida en la Nota No.522-DGT-15 de 28 de agosto de 2015.

Por este motivo, el Tribunal de Garantías deberá examinar, como en cada caso, si el mandato cuestionado en Amparo reúne, por su contenido, los caracteres de lesividad y trascendencia, que justifiquen la admisibilidad de la acción constitucional presentada, que es un procedimiento de control constitucional de actos frente a la posible afectación de derechos fundamentales, contemplado en el artículo 54 de la Constitución, y que encuentra desarrollo legal en el artículo 2615 y siguientes del Código Judicial.

En seguimiento de estas consideraciones se estima que, para que un acto califique con miras a la admisibilidad de su impugnación en Amparo, es necesario que éste sea capaz de lesionar, afectar, alterar, restringir, amenazar o menoscabar un derecho fundamental, previsto no solamente en la Constitución Política, sino en convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Panamá, asimismo en la ley, y que el contenido lesivo del mismo afecte los derechos y garantías constitucionales de una persona en específico.

Sobre este particular, el Pleno ha señalado en su decisión de 13 de abril de 2009, lo que se transcribe:

"Siendo así, al referirnos al contenido del artículo 54 del Constitución Nacional, la jurisprudencia reiterativa del Pleno, ha establecido que un acto administrativo o jurisdiccional es considerado como una orden de hacer, cuando en su parte dispositiva o resolutive contenga un mandato imperativo dirigido al afectado o una autoridad pública, para que cumpla o ejecute algún mandato que ocasione una infracción a un derecho fundamental del amparista.

De allí, que el Pleno opina que el acto atacado, no implica un mandato positivo o negativo que infrinja derechos del amparista reconocidos por la Constitución, pues la actuación del tribunal demandado justamente encuentra sustento en la facultad jurisdiccional del juzgador de resolver una solicitud de recusación, en este caso dentro de un Proceso Penal. “Sobre este particular, el Pleno ha señalado, en su decisión de 13 de abril de 2009...”

Una vez revisada la acción presentada, se observa que la misma hace mención expresa del acto impugnado, señalando que se trata de la Nota No.522-DGT-15 de 28 de agosto de 2015, nombrando al Director General de Trabajo, Santiago Sanford, como la Autoridad que dictó el acto cuya revocatoria se pide, y explicando los hechos en que funda su pretensión, además de las garantías fundamentales que, a su juicio, fueron infringidas con el acto y el concepto en que lo han sido.

Sin embargo, este examen nos lleva a deducir que, tal como ha quedado señalado por la jurisprudencia de este Tribunal, el Amparo que ha dado origen al presente negocio constitucional no es viable, porque el acto atacado no reviste las características de lesividad que requiere para su revisión por esta vía.

Lo anterior en virtud que, una lectura del acto atacado permite entender que de él no se deriva pretermisión de derechos, sino que la propia actuación de la parte proponente es lo que impide objetivamente a la autoridad laboral dar curso a un segundo pliego de peticiones, mientras no se resuelva el Amparo de Garantías constitucionales que se promovió contra una decisión administrativa dentro un conflicto generado por un pliego de peticiones previo sobre asuntos jurídicos o de derecho; es decir, de la misma naturaleza o contenido que el pliego que originó la

decisión que ahora se ataca. Esta situación hace que el Tribunal Constitucional se vea imposibilitado de entrar a considerar el fondo de la acción presentada.

En este caso, es necesario aclarar que los pliegos de peticiones surgen en virtud de un conflicto colectivo de índole laboral, y como tal, no se trata de cualquier conflicto que pueda resolverse de manera inmediata, sino que por su complejidad y trascendencia, implica la afectación de intereses complejos, teniendo, por un lado, a un grupo plural de trabajadores aglutinados o no en un Sindicato, y por otro, al empleador; donde se debaten temas que van desde la interpretación o aplicación de una norma contenida en una ley, decreto, reglamento interno, costumbre, contrato o convención colectiva, hasta aquellos que tienen por objeto la celebración de una Convención Colectiva de Trabajo, o aquellos que expresen intereses colectivos de naturaleza económico-social o reivindicativa.

Por lo que, no son fáciles de componer, como sería el caso de un conflicto individual, y acarrean la posibilidad de establecer procedimientos de conciliación o, incluso, pueden ser la génesis para que los trabajadores se avoquen a una huelga.

Es por esa razón, que el sentido de la figura va dirigido a que sean temas trascendentales los que generen la presentación de un pliego de peticiones, y no se puede concebir con ligereza que éstos sean presentados desencadenando conflictos sucesivos y permanentes que conduzcan, a su vez, a la interposición de Amparos, como si se tratase de una vía incidental ordinaria, pues ese no es el sentido de la figura; y, ese es precisamente el contenido que se lee implícito en la nota atacada, que advierte sobre la imposibilidad de plantear y dilucidar un nuevo

conflicto colectivo de derecho, por las mismas partes, en tanto el primero no sea resuelto.

Es propicia la ocasión para señalar que existe una costumbre reiterada de algunos letrados de hacer de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales una forma de dilatar los conflictos jurídicos que deben concluir dentro de un tiempo razonable, y ello de ninguna manera se puede permitir, pues en ese caso la acción se convertiría en un mecanismo para dilatar los procesos, que desnaturalizaría el verdadero sentido de esta institución constitucional que pretende la guarda de los derechos fundamentales.

Siendo ello así, luego de concluido el estudio de admisibilidad, el Tribunal Constitucional debe decidir la misma conforme al artículo 2620 del Código Judicial, que establece que: "El Tribunal a quien se dirija la demanda la admitirá sin demora, si estuviera debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente y, al mismo tiempo, requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación..."; toda vez que el acto, a simple vista, no reviste las características de un acto que lesione o vulnere derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución, que a su vez requiera de una revocación inmediata, es por lo que la misma no puede ser admitida.

Finalmente, se advierte que habiendo culminado la lectura del proyecto de resolución que resuelve la Acción de Amparo interpuesta ante esta Corporación de Justicia, el actor constitucional presentó escrito de desistimiento de dicha solicitud de Aclaración, la cual es extemporánea, por lo que el mismo no será acogido.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el Licdo. Alfredo Chung Batista, en representación de Ulises Anel Arroyo Briton, en su calidad de directivo del Sindicato Industrial de Trabajadores del Transporte por Vías Acuáticas y Afines de Panamá.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO

OYDÉN ORTEGA DURÁN -- JOSÉ EDUARDO AYU PRADO CANALS --  
NELLY CEDEÑO DE PAREDES -- HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA -- HARRY  
ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ --  
JERÓNIMO MEJÍA E. -- HARLEY J. MITCHELL D.

YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria)

La legislación laboral panameña contempla dentro de sus normas la existencia de conflictos individuales y conflictos colectivos de trabajo que se derivan de la relación entre trabajadores o grupo de trabajadores debidamente organizados, por una parte, y por la otra, el empleador o grupo de empleadores, respectivamente.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales, específicamente el artículo 77, existe una jurisdicción especial de trabajo que debe conocer las controversias que se originan entre el capital y el trabajo.

El ordenamiento jurídico panameño ha desarrollado esta jurisdicción especial de trabajo, de dos formas, por la vía administrativa y por la jurisdicción ordinaria, estableciendo claramente el ámbito de competencia de cada una de ellas dentro de la temática laboral.

La jurisdicción administrativa laboral le corresponde al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y sus dependencias conforme la Ley 53 de 1975, mediante la cual se le atribuye competencia para conocer de reclamaciones laborales, es decir, que concierne al titular de la cartera definir e implementar las políticas laborales del gobierno de turno que inciden, en las decisiones que se adoptan. Y dentro de la estructura ministerial encontramos la Dirección General o Regional de Trabajo, con competencias para resolver situaciones que emerjan de la relación individual de trabajo e inclusive de los conflictos colectivos, como es el caso de los pliegos de peticiones y el procedimiento de conciliación que surge como consecuencia de su presentación. De igual manera es parte de la organización de esta entidad del órgano ejecutivo las Juntas de Conciliación y Decisión, cuya creación y competencias están definidas en la Ley 7 de 1975, siendo que en este caso se les incorpora dentro de la jurisdicción especial de trabajo.

En cuanto a la jurisdicción ordinaria de trabajo, esta es administrada por el órgano judicial, particularmente por los juzgados y tribunales de trabajo creados para tal fin. En este sentido, se encuentran los Juzgados Seccionales de Trabajo, Tribunales Superiores de Trabajo y en aquellos asuntos que lo permite la norma ante la Sala III de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Esta dualidad trae como consecuencia que en determinados negocios jurídicos laborales que son del conocimiento de la vía administrativa sea por disposición de las normas que regulan la materia del conocimiento de la esfera judicial existiendo injerencia de una autoridad jurisdiccional sobre otra.

El conocimiento de los conflictos colectivos es competencia de las autoridades administrativas de trabajo, según se indica en el ordenamiento jurídico laboral panameño, texto legal que establece el procedimiento a seguir, actuando como única instancia, situación que ha promovido la interposición de la acción de amparo de garantías constitucionales por las partes afectadas, ante las autoridades competentes.

El artículo 2616 del Código Judicial expresa claramente que las acciones de amparo son del conocimiento de la vía ordinaria civil, señalando quien es el competente según el mando y jurisdicción de la autoridad de la cual emane la orden de hacer o no hacer.



El hecho que sea la jurisdicción civil quien conoce de las acciones de amparo plantea una situación de conflicto por la intromisión de una jurisdicción distinta a la laboral la que decide sobre temas laborales aun cuando se plantee como un incumplimiento de normas de garantías constitucionales, ya que surge la pregunta, tienen los jueces y magistrados de los tribunales civiles el conocimiento requerido en materia laboral para decidir sobre estas controversias, ya que de una forma u otra deben analizar normas del ordenamiento jurídico laboral, que es una especialidad distinta a la civil.

Los Convenios No. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito por Panamá, entre otros temas, además de señalar la obligación de los Estados de promover la libertad sindical para trabajadores y empleadores, manifiesta que se deben adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para promover e impulsar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria para lograr mediante una reglamentación efectiva, acuerdos colectivos.

Las decisiones que adopta el Director General de Trabajo son competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y en el caso de los Directores Regionales de Trabajo de los Tribunales Superiores Civiles, y en apelación ante el Pleno de la Corte, lo que ha traído como consecuencia la interpretación de las normas que regulan el procedimiento de conciliación que surge como consecuencia de la interposición de un pliego de peticiones debido a un conflicto colectivo.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia en Pleno han implementado una serie de pasos y requisitos que debe seguir el Director General o Regional de Trabajo antes de admitir un pliego de peticiones, proceder a la notificación del empleador y dar inicio al procedimiento de conciliación, lo que a todas luces ha incidido en el cumplimiento de los términos que establece el ordenamiento jurídico laboral panameño para las etapas iniciales de la negociación, lo que de una forma u otra, según quien sea el afectado, crea disconformidad al llevar a la práctica las autoridades administrativas de trabajo, lo señalado por nuestra más Alta Corporación de Justicia.

Consideramos que se hace necesario adecuar las normas laborales referentes al procedimiento de conciliación cuando surgen conflictos colectivos dentro del cual se encuentra la presentación del pliego de peticiones, para salvaguardar los derechos de ambas partes en una relación de trabajo, dando un instrumento jurídico eficaz y efectivo a las autoridades administrativas de trabajo quienes son las competentes de esta temática laboral.

El instrumento jurídico que discurrimos se debe utilizar para ajustar la normativa es el Decreto Ejecutivo, ya que permite la elaboración de una reglamentación, implementando las recomendaciones que la Corte ha sostenido de manera reiterada sobre el manejo del pliego de peticiones, buscando en todo momento la forma de no afectar el sentido de celeridad que se busca en el procedimiento de conciliación de los conflictos colectivos.

No proponemos reformas a la Ley laboral panameña, porque estamos consientes que manifestar cambios al texto legal que regula las relaciones de trabajo, trae inestabilidad económica, política y social, prueba de ello, lo ocurrido en las calles por parte del sector sindical cuando se hizo la última reforma al Código de Trabajo con la Ley 44 de 1995.

No es nuestra intención generar inseguridad, pero sí estimamos conveniente que urge una regulación para evitar que las autoridades administrativas de trabajo estén, por un lado, al vaivén político del gobierno de turno y por otro, a los señalamientos reiterados que sobre el tema ha esgrimido la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

Somos consciente de la importancia que todos los sectores productivos afectados participen, trabajadores y empleadores, en la elaboración de la reglamentación que propugnamos, proponemos que se redacte un borrador por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y que este sea presentado para su discusión a los organismos más representativos de las partes de una relación de trabajo, para conocer su opinión y aportes, y para ello consideramos que se puede tomar en cuenta a la Fundación del Trabajo, organismo donde convergen grupo de trabajadores y empleadores, con sus diferencias pero actuando en armónica colaboración.

Los puntos que deben introducirse en la reglamentación son, entre otros,

- a) Investigación previa por parte de las autoridades administrativas de trabajo al recibir el pliego de peticiones para determinar si efectivamente el sindicato que plantea la negociación es afín con la actividad de la empresa.
- b) Hacer el acta de manera provisional cuando recibe el pliego para garantizar la protección del fuero de negociación que tienen los trabajadores al momento de su presentación, mientras realiza las investigaciones pertinentes.
- c) Una vez culminada las investigaciones, de estar todo en orden, proceder a la admisión correspondiente y dar traslado a la empresa para que conteste dentro del término de ley.
- d) Respetar la premisa de los artículos 504 y 505 del Código de Trabajo referente al número de trabajadores.

- e) Determinar que sucede si una vez admitido e iniciado la negociación resulta que los trabajadores que apoyaron el pliego, en media negociación, ya no están en la empresa o desisten de apoyar dicho pliego.
- f) Contemplar que se debe hacer cuando un sindicato pretende negociar, estando pendiente que se resuelva un amparo presentado por otro sindicato para negociar con la misma empresa.

Una vez culminada la presente investigación titulada “EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y SUS EFECTOS EN LOS CONFLICTOS COLECTIVOS”, hemos evidenciado que la presentación de los pliegos de peticiones para dar inicio al procedimiento de conciliación que se interpone como consecuencia de un conflicto colectivo ante las autoridades administrativas de trabajo, presenta una serie de deficiencias, por tratarse de un trámite sumario de única instancia, con términos muy cortos en la acogida del pliego, traslado al empleador e inicio de la negociación.

Siendo los conflictos colectivos un tema sensitivo para ambas partes, por un lado, los trabajadores debidamente organizados o sindicalizados que buscan celebrar una convención colectiva, tendiente a lograr mejores condiciones de trabajo y de empleo, o en su defecto a exigir el cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente o mediante acuerdos, que han sido incumplidos por la empresa y por el otro lado, el empleador o grupo de empleadores, que muestran una posición antagónica ante las pretensiones de los trabajadores, existiendo siempre resistencia para negociar, se requiere de la existencia de un procedimiento prístino que no pierda la esencia de su celeridad pero que salvaguarde los derechos de las partes que pretenden negociar.

Las acciones constante de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia, Pleno, en contra de las autoridades administrativas de trabajo, ya sea que admitan o rechacen la presentación de los pliegos, debido a la forma como se encuentra regulado el procedimiento, da lugar a abusos sobre los derechos de uno u otros, requiriendo de una respuesta efectiva.

Si bien, los fallos que se han emitido sobre estos amparos han sido argumentos reiterados, recordemos que es del conocimiento público que nuestra más alta Corporación de Justicia, hoy mantiene un criterio y mañana da una interpretación diferente sobre el mismo tema, y aun cuando ha sido constante en mantener los criterios esgrimidos sobre el procedimiento a seguir, la realidad es que no es sano, que las partes se encuentren ante el vaivén de decisiones que pueden desvirtuar el sentido de la negociación sobre conflictos colectivos.

Por un lado, las autoridades administrativas de trabajo, que son entes políticos por naturaleza y por el otro la jurisdicción ordinaria, que conoce sobre las acciones de amparo, introduciendo otro elemento que torna polémico, y es una competencia distinta a lo laboral, ya que corresponde a la vía civil decidir sobre estos amparos, lo que estimamos contraproducente por la especialidad de la materia, que tiene principios y disposiciones muy diferentes siendo el derecho del trabajo una rama del derecho social, y que el derecho civil se rige bajo otros principios, produce un grado de incertidumbre e inestabilidad, situación que va en contra de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Panamá.

Es por ello, que somos de la convicción que se requiere con carácter de urgencia elaborar un procedimiento de negociación claro para ambas partes mediante un Decreto Ejecutivo, como instrumento jurídico hasta tanto existan las condiciones sociopolíticas económicas para modificar la Ley laboral panameña.

1. ALONSO GARCIA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo, sexta edición. Editorial Ariel, España. 1980, 767 páginas.
2. AYALA MONTERO, Carlos. Vigencia y Transformación del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI, primera edición. Librería y Editorial Barrios & Barrios, Panamá, 2017, 484 páginas.
3. BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General. 5ta. Edición, Editorial Trillas, S.A., México D.F., 1992. 458 páginas.
4. BARRIOS GONZÁLEZ, Boris. Derecho Procesal Constitucional, primera edición. Editorial Jurídica Ancón, Ciudad de Panamá, Panamá, 1999, 197 páginas.
5. CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo, segunda edición. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1981, 627 páginas.
6. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral, octava edición, Editorial Trillas, México, 1996, 395 páginas.
7. COSMOPOLIS, Mario Pasco. Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo, Servicios Gráficos José Antonio E.I.R.L., segunda edición, Lima, Perú, 1997, 221 páginas.



8. FABREGA, Jorge. Derecho Procesal de Trabajo (Individual y Colectivo), Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá, Rep. De Panamá, 1982, 599 páginas.

9. FUENTES MONTENEGRO, Luis. Constitución Política de la República de Panamá 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983, Titulada y comentada, Publipan, 1993, 297 páginas.

10. GARCIA SOLANO, Álvaro. Derecho del Trabajo, Editorial Temis, Colombia, 1981, 525 páginas.

11. GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. Curso de Derecho Procesal Constitucional, tercera edición revisada, Editorial Cultural Portobelo, Panamá, 2009, 260 páginas.

12. GONZÁLEZ, Sergio. El Pliego de Peticiones y El Amparo de Garantías Constitucionales. Editado por la Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá (F.S.T.R.P.) a través del Instituto Superior de Estudios Sindicales de Panamá (ISES), Panamá, 2004, 153 páginas.

13. HASSAN, Tomás. El Código de Trabajo y Los Sindicatos (Guía del Trabajador), 1963, Panamá.

14. HOYOS, Arturo. Derecho Panameño del Trabajo, Litografía e impresora LIL, S.A., Costa Rica, 1982, 469 páginas.

15. MURGAS TORRAZZA, Rolando y TORRES DE LEÓN, Vasco. Manual Básico Derecho Colectivo del Trabajo (Documento provisional de trabajo), Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. Ciudad de Panamá, República de Panamá, 2015, 379 páginas.

16. PLA RODRIGUEZ, Américo. Los Principios del Derecho del Trabajo, segunda edición. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1978, 331 páginas.

17. ROMAN, Percy. Reformas al Código de Trabajo: Aspectos laborales y de control administrativo, Panamá, 1995, 148 páginas.

18. RICORD, Humberto E. Constitución Política de la República de Panamá, reformada en 1978, 1983, 1994 y 2004, Gaceta Oficial No. 25176 de 15 de noviembre de 2004, décima edición, comentada, Impreso por Pérez y Pérez Gráficos, S. A., 2015, 152 páginas.

19. SANTIZO P., Lao. Acotaciones al Amparo de Garantías Constitucionales Panameño, primera edición. Editorial Jurídica Sanvas, impreso por Litografía e impresora LIL, S.A., Costa Rica, 1987, 175 páginas.

20. SOUSA, Rubén. Reformas al Código de Trabajo, Panamá, 1995, 28 páginas.

21. Villalobos, Edgardo. Derecho Procesal del Trabajo, Panamá, 2013, 107 paginas.

22. Pino, Domingo H. Turner Manual del Proceso Laboral, Panamá, 2008, 85 paginas.

#### Artículos de Revistas

MERTENS, Leonard y PALOMARES, Laura. Nuevas Tecnologías y Movimiento Sindical, Nueva Sociedad, Editorial Texto, Caracas, Venezuela, 100 páginas.

MURGAS TORRAZZA, Rolando. “El Sindicalismo, Problemas y Tendencias”, Revista de Derecho del Trabajo No. 2, mayo-agosto, Panamá, 1985.

RICORD, Humberto. La Constitucionalidad del Fuero Sindical. Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, No. 2, enero de 1962, Oficina de información y publicaciones de la Universidad de Panamá, páginas 29-42.

#### Legislación

Código de Trabajo, actualizado por Jorge Fábrega y otros; notas, concordancias, Leyes complementarias, Ley 44 de 1995, Zonas procesadoras, Reglamentación Fondos de Cesantía, Litho Impresora Panamá, S.A., décimo séptima edición, Febrero de 1999.

Código de Trabajo de la República de Panamá, Edición actualizada 2017, Incluye 153 Normas de Legislación complementaria (Agencias de empleo, Construcción, Descuentos, Fondo de Cesantía, Primer Empleo, Riesgo Profesional, Salarios, Sanidad Laboral, Seguridad Social); 228 extractos de Jurisprudencia; 114 Consultas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral Declaratorias de Inconstitucionalidad y Constitucionalidad; Tabla de términos para el Ejercicio de Acciones; Sistemas Jurídicos, S.A. (SIJUSA), décimo quinta edición, Impreso y encuadernado por Editorial Nomos, S.A., Colombia.

## REGISTRO JUDICIAL DEL ÓRGANO JUDICIAL

[www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa)

## BIBLIOTECAS CONSULTADAS

1. Biblioteca “ADOLFO CAMPOS” del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
2. Biblioteca “DEMÓFILO DE BUEN”, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.
3. Sistema de Bibliotecas de la Universidad de Panamá (SIBIUP)

C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (Entrada en vigor: 04 julio 1950) Adopción: San Francisco, 31ª reunión CIT (09 julio 1948) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Fundamentales).

## Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 junio 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar, en forma de convenio, diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, "la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical";

Considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante";

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima reunión, adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base a la reglamentación internacional, y

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su segundo período de sesiones, hizo suyos estos principios y solicitó de la Organización Internacional del Trabajo la continuación de todos sus esfuerzos a fin de hacer posible la adopción de uno o varios convenios internacionales, adopta, con fecha nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948:

## Parte I.

### Libertad Sindical

#### Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

#### Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen

convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

### Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

### Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

### Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

### Artículo 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

## Artículo 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

## Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

## Artículo 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.
2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.



## Artículo 10

En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

## Parte II. Protección del Derecho de Sindicación

## Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

## Parte III. Disposiciones Diversas

## Artículo 12

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

(a) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;

(b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

(c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;

(d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 16, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro aspecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

### Artículo 13

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina

Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.

2. Podrán comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio:

(a) dos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común; o

(b) toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

3. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

4. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 16, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

## Parte IV. Disposiciones Finales

### Artículo 14

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

### Artículo 15

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

### Artículo 16

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá

denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años en las condiciones previstas en este artículo.

#### Artículo 17

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

#### Artículo 18

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

#### Artículo 19

A la expiración de cada período de diez años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

## Artículo 20

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

(a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

(b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

## Artículo 21

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (Entrada en vigor: 18 julio 1951) Adopción: Ginebra, 32ªreunión CIT (01 julio 1949) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Fundamentales).

## Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 junio 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

## Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

(a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

(b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

## Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

## Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.



#### Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

#### Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

#### Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

## Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

## Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

## Artículo 9

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:

- (a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- (b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

(c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;

(d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

## Artículo 10

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del

Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio puede ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

#### Artículo 11

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

## Artículo 12

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

## Artículo 13

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

## Artículo 14

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

## Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario: (a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

(b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para las Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

## Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.